UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

Les Principes du « Self Government » local dans les démocraties modernes et leur application au régime administratif égyptien

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le 10 Décembre 1923, à 14 heures

PAR

Mamoud-Zaky SALEM

LICENCIÉ EN DROIT ÉGYPTIEN

LAURÉAT DE LA FACULTÉ ROYALE DE GUIZA

PRÉSIDENT : M. GUILLOIS, professeur à la Faculté de Droit

SUFFRAGANTS : MM. DESLANDRES, Doyen de la Faculté de Droit

SCELLE, professeur à la Faculté de Droit.

DIJON

IMPRIMERIE BERNIGAUD & PRIVAT

15, Rue Bossuet

1923

Les Principes du " Self Government " local dans les démocraties modernes et leur application au régime administratif égyptien

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

Les Principes du « Self Government » local dans les démocraties modernes et leur application au régime administratif égyptien

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le 10 Décembre 1923, à 14 heures

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

PAR

Mamoud-Zaky SALEM

LICENCIÉ EN DROIT ÉGYPTIEN

LAURÉAT DE LA FACULTÉ ROYALE DE GUIZA

PRÉSIDENT : M. GUILLOIS, professeur à la Faculté de Droit

SUFFRAGANTS : MM. DESLANDRES, Doyen de la Faculté de Droit

SCELLE, professeur à la Faculté de Droit.

DIJON

IMPRIMERIE BERNIGAUD & PRIVAT

15, Rue Bossuet

—

1923

A MES PARENTS
tendrement aimés.

INTRODUCTION

Nous avons l'intention de traiter, dans ce travail, des procédés décentralisateurs qu'il convient d'adopter pour accroitre les libertés locales et améliorer les méthodes d'administration adoptées jusqu'ici.

Notre travail commencera par une étude sur le problème de la décentralisation, sa nature juridique et l'avantage qu'il y aurait pour notre pays à y recourir. Nous indiquerons par une esquisse très concise et un aperçu historique sur le développement progressif de la décentralisation, les liens qui existent entre les libertés constitutionnelles et les franchises locales dans les divers pays : et pour terminer ce chapitre nous donnerons un aperçu de l'histoire des institutions politiques et administratives de l'Égypte. Par là nous espérons mettre en relief les répercussions qu'ont subies nos institutions administratives lors de chaque changement dans le régime constitutionnel de notre pays. Nous nous efforcerons de montrer dans cette étude que le mouvement décentralisateur est un mouvement qui se développe dans tous les pays, doués d'un régime démocratique et d'institutions libérales : L'Angleterre, la France, les États-Unis, etc... Enfin nous étudierons l'autonomie très

vaste dont jouissent les autorités locales anglaises ; l'origine coutumière ici comme ailleurs ne sera pas sans influence sur les lois du pays.

Dans une deuxième partie nous passerons à l'analyse de notre régime administratif quant à la répartition des compétences entre l'autorité centrale et les pouvoirs locaux pour préciser sa nature juridique. L'hospitalité que notre pays témoigne aux étrangers, et la tolérance que le gouvernement ne cesse de leur témoigner sont de nature à avoir une certaine influence sur le régime administratif. Certaines municipalités, et des plus importantes, surtout celle d'Alexandrie, réservent une place très étendue aux élus des communautés étrangères domiciliées sur notre sol. Cette particularité à laquelle nous faisons allusion ne sera pas l'objet d'une étude spéciale de notre part. L'admission des étrangers à participer aux gouvernements locaux était peut-être une mesure de faveur et de prudence lors de la promulgation des lois égyptiennes sur les municipalités. Elle est liée à la question des capitulations à laquelle nous avons déjà consacré une étude spéciale (1).

Mais le but principal de ce travail, c'est l'étude de l'ensemble de notre régime administratif pour en dégager sa qualification juridique. Nos recherches sur cette dernière question montreront que la centralisation excessive est la base même de notre administration.

Dans une troisième partie, nous donnerons quelques

---

(1) Voir notre thèse soutenue devant la Faculté de Dijon, le 2 février 1923 et intitulée : « la Doctrine de Mancini et ses applications au droit égyptien ».

notions sur l'application, au régime administratif égyptien, des procédés de décentralisation provinciale et locale : le lecteur y trouvera certains projets de réforme empruntés aux pays avec lesquels nous avons le plus d'affinité : la France et la Belgique.

On y trouvera également mentionnés des projets empruntés à la législation allemande et américaine. Nous avons naturellement développé les institutions que nous avons jugées plus profitables pour notre pays. Nous n'avons nullement voulu par là influencer l'opinion publique et l'inviter à nous suivre servilement dans notre raisonnement. Notre travail n'est pas destiné à être un véritable manuel du gouvernement local. Notre but est beaucoup plus modeste. Nous avons voulu appeler l'attention de notre législateur sur certains inconvénients de notre régime actuel.

Nous terminerons enfin par une conclusion dans laquelle nous montrerons que, même par l'adoption des réformes que nous allons examiner dans les pages suivantes, notre régime administratif ne sera pas à l'abri de vives critiques très justifiées. C'est que, dans l'état actuel de la législation, le recours de pleine juridiction et surtout le recours pour excès de pouvoirs, pour ne citer que les deux principaux, n'existent pas.

Nous rappelons ici que la défense des autorités locales ne peut être exercée que par une autorité judiciaire ou par l'intermédiaire d'un organe juridictionnel. « La concession des droits la plus étendue, dit M. Le Fur, (1) n'est qu'un leurre ou une hypocrisie, si

(1) Dans un rapport présenté au congrès international des sciences administratives sur la défense des autorités locales contre les empiètements des agents décentralisés.

pratiquement le pouvoir central peut à son gré leur retirer ces concessions; faute de garanties contre son arbitraire, et, en dehors des mœurs qui ne se créent pas par un texte de loi, ces garanties ne peuvent guère consister que dans des recours juridictionnels accordés aux autorités locales lésées dans leurs droits ».

On voit donc comment il est opportun de mettre en refonte tout notre régime administratif.

PREMIÈRE PARTIE

ÉTUDE PRÉLIMINAIRE

CHAPITRE PREMIER

Nature juridique de la décentralisation
Ses avantages

Nature juridique de la décentralisation, ses avantages. La décentralisation n'implique pas l'abdication du pouvoir : « nature de la tutelle administrative ». La décentralisation assure la meilleure administration avec le minimum de dépense. Elle est le corollaire nécessaire du régime parlementaire.

A l'heure où nous prenons la plume pour tracer ces lignes, l'Égypte vient de recouvrer son indépendance séculaire et sa liberté. Il est donc naturel, de notre part, d'attendre de l'État une action large et féconde qui, en instruisant le peuple, dirige le pays vers des siècles de prospérité.

Il s'agit de découvrir, dans cette étude, si le meilleur parti à prendre est l'adoption d'un gouvernement hiérarchisé, enlevant aux autorités locales toute liberté et toute initiative, ou la substitution à ce régime d'un gouvernement central confiné dans la gestion de la chose publique et gérant les intérêts purement nationaux, secondé, par ailleurs, dans sa tâche par des organismes locaux plus spécialisés et intégrés. Ces derniers, doués d'une personnalité morale en matière administrative et financière, déploieraient leur activité dans le domaine des inté-

rêts locaux, sous l'égide, toutefois, de l'autorité centrale, exerçant une action de surveillance à la fois bienfaisante et modératrice.

Précisons dès à présent la nature juridique de ce contrôle exercé par le pouvoir central sur les actes des agents qui gèrent les intérêts locaux.

Ce contrôle administratif du pouvoir central porte le nom de tutelle administrative. Cette expression est malencontreuse. La tutelle administrative, comme le remarque M. Hauriou, n'est pas, en principe une action d'office du tuteur comme la tutelle civile, mais une intervention *a posteriori* par des autorisations, approbations ou annulations.

En droit civil on se rappelle que le tuteur agit lui-même à la place de son pupille. Il le remplace ou, comme le disent les civilistes, il le représente. Au contraire, une autorité centrale ne peut pas en principe se substituer aux organes locaux et accomplir l'acte à leur place. Ce faisant, l'autorité centrale empiéterait sur les attributions propres de l'autorité décentralisée, et son acte serait en droit entaché d'illégalité pour incompétence (1).

Pour un autre motif encore l'exercice de la tutelle administrative ne ressemble nullement à l'exercice de la tutelle civile. « Le préfet exerçant la tutelle « administrative, remarque M. Berthélemy (2), diffère

---

(1) Hâtons-nous d'ailleurs de dissiper une confusion qui peut naître de ces lignes : le pouvoir de substitution n'appartient pas au pouvoir central, non seulement dans un pays décentralisé mais aussi et même sous un régime très centralisé. Il en est ainsi dans tous les cas où les agents du pouvoir central dans des départements ou des communes agissent, non pas en qualité d'agents du pouvoir central, mais de représentants de cette même autorité.

(2) Berthélemy, *Traité de Droit administratif*, 9e édit., p. 99.

« du conseil judiciaire comme du tuteur, — ce n'est « pas seulement dans l'intérêt de la commune qu'il « surveille son administration : c'est, avant tout, « pour éviter l'empiètement des autorités locales sur « les attributions du pouvoir central, et pour défendre « les administrés contre les abus possibles de ces auto- « rités ».

Disciple de M. Berthélemy, l'auteur de ces lignes ne doit pas cacher sa préférence pour un régime décentralisé. Nous reproduisons les termes mêmes par lesquels le doyen de la Faculté de Droit de Paris se fait le défenseur ardent de la théorie à laquelle nous nous rallions très volontiers. « La décentralisation de quel- « que manière qu'on la pratique est, pour le gouver- « nement, un élément de force. En allégeant sa tâche, « en le déchargeant de celles qu'il est impropre à « accomplir, elle réserve son autorité pour la solution « des affaires importantes. La décentralisation par « région a le grand avantage d'accroître la liberté. « Les habitants des départements ou des communes « sont libres, pour les affaires décentralisées, de s'ad- « ministrer selon le vœu de la majorité de leurs repré- « sentants, sans avoir à tenir compte de l'opinion de « la majorité nationale (1) ».

La décentralisation est le régime du gouvernement par les élus de la nation qui sont plus intéressés à sa prospérité que les fonctionnaires qui passent dans un pays sans qu'aucun intérêt ne les y attache, et qu'on s'empresse de déplacer, dès qu'ils ont pu en connaître les besoins véritables et les aspirations intimes. Dans un régime décentralisé, les avantages que pro-

(1) Berthélemy, *Traité Droit administratif*, 9e édit., p. 102.

cure la bonne administration se répercutent directement sur ceux qui en sont les auteurs, et les désavantages d'une mauvaise gestion seront sentis avant tout le monde par eux. Il est naturel que ces élus ne ménagent pas un effort, n'épargnent pas leur activité, mais au contraire s'adonnent complètement à la gestion des intérêts qui leur sont confiés.

Non seulement, ce système aboutit à un meilleur rendement, mais aussi à l'emploi plus économique et plus judicieux des deniers publics. Nul n'est plus capable de connaître les forces contributives d'une localité que ses habitants eux-mêmes qui en supportent le lourd fardeau. La centralisation, en entraînant l'entretien d'une véritable armée de fonctionnaires dépourvus de toute initiative, bien rétribués, augmente nos dépenses d'administration. Un ministre prévoyant et habile doit parer à ces inconvénients et engager au service de l'État le minimum d'individus indispensable pour la gestion des services publics. En obviant, par des moyens efficaces, à ces périls, il restitue au pays un nombre de jeunes gens instruits, quelquefois besogneux, mais qui travailleront grâce à l'aiguillon du besoin, à relever le niveau économique, social, littéraire et scientifique de notre pays.

La décentralisation est la reconnaissance officielle de la capacité politique de la nation. Elle est la restitution de la souveraineté à la nation elle-même. Elle est le prolongement indispensable du régime parlementaire, et apparaît comme un corollaire nécessaire des principes représentatifs. La décentralisation réalise une sorte d'école d'administration pratique, pour le plus grand profit de tous. C'est ce qui existe

dans le monde occidental et c'est ce que préconisait Lord Gladstone, dans une grande réunion publique à Birmingham, où il a insisté sur la nécessité pour tous ceux qui veulent siéger un jour au Parlement d'accepter, de briguer même les fonctions locales (1).

Nous voyons les plus grands hommes d'État, après une longue carrière dans la politique et la diplomatie, se donner l'honneur de siéger dans ces petites assemblées locales. Avant d'arriver au pouvoir, la plupart d'entre eux avaient primitivement occupé ces mêmes fonctions. qui leur avaient fourni, par là même, l'occasion de servir directement leurs compatriotes. La décentralisation initie le pays et ses députés de tous ordres à la pratique du *self-government*, fait, des uns, des électeurs plus éclairés, et des autres, des serviteurs plus dévoués. Ces derniers, dans les pays décentralisés, avaient déjà rendu à leurs concitoyens divers services et le public peut juger ainsi à bon escient leurs aptitudes et leurs capacités. En associant les uns et les autres à la délibération et à l'exécution, elle leur donne peu à peu l'expérience administrative, et leur permet ainsi de s'élever en suivant les divers degrés de la représentation nationale, de la connaissance des choses locales à celle des affaires de la nation tout entière. Les assemblées locales deviennent ainsi une sorte de stage que les parlementaires doivent faire avant qu'on confie à leur soin la représentation de la nation entière, ce n'est pas immédiatement que la femme a obtenu le droit de voter aux élections législatives, dans les pays féministes : on a com-

(1) *Institutions administratives en France et à l'étranger* par M. Ferrand, ancien préfet, Ch. 3, p. 67.

mencé à le lui accorder pour les assemblées locales. Quand la durée de stage eut assuré les autorités publiques de la compétence politique de la femme et de son égalité absolue avec l'homme, à tous les points de vue, elle en vint à conquérir l'électorat et l'éligibilité. « La centralisation et la liberté, écrit « M. Hovelacque, député, dans une proposition pré- « sentée à la Chambre, sont incompatibles. Entre les « deux il faut choisir. L'unité monstrueuse qui nous « appauvrit et nous accable, est admirablement adap- « tée à certaines entreprises... Voulez-vous être la « nation la plus compacte, la plus belliqueuse, la plus « dangereuse pour la paix du monde ? Soyez la plus « centralisée, c'est-à-dire la plus gouvernée, la plus « façonnée à l'obéissance, la plus facile à mettre en « mouvement, mais aussi la plus incapable de se con- « duire elle-même et la moins propre à la liberté que « l'histoire aura connue. Mais si vous voulez être un « peuple laborieux, pacifique et libre, vous n'avez « que faire d'un pouvoir fort (1) ».

Nous devons citer aussi quelques paroles de Benjamin Constant et de M. Guizot, figures très éminentes dans le droit constitutionnel, dont les paroles font autorité en la matière. Benjamin Constant écrivait : « L'autorité nationale, l'autorité d'arrondissement, « l'autorité communale, doivent rester chacune dans « sa sphère, et ceci nous conduit à établir une vérité « que nous regardons comme fondamentale. On a « considéré jusqu'à présent le pouvoir local comme « une branche dépendant du pouvoir central ; au

(1) Séance du 29 mai 1890, Annexe nº 589.

« contraire il ne doit jamais l'entraver, mais il ne doit pas en dépendre » (1).

M. Guizot après la révolution de février disait de son côté : « Lorsque le pouvoir supérieur a mission à « la fois de gouverner avec la liberté et d'administrer « avec la centralisation, l'œuvre est presque impos- « sible ».

C'est pour cela que l'histoire politique des divers pays, dont nous allons esquisser les grandes lignes, nous révèle ce phénomène que le pays le plus libre est celui qui est doué d'institutions locales jouissant d'une certaine autonomie vis-à-vis de l'autorité centrale.

---

(1) Benjamin Constant, *Droit constitutionnel.* — Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, 2e édit., t. III, p. 67-83. — Hauriou, *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 9e édit., p. 173. — Émile Fontaine, *La Décentralisation*, p. 20. — Dupont White, *La Centralisation*, p. 125.

CHAPITRE II

La décentralisation dans ses rapports avec les libertés constitutionnelles

La décentralisation est un fait général en raison de la multiplication des fonctions de l'Etat :

1) *La décentralisation en Angleterre : son originalité. Les institutions locales considérées comme un droit naturel par les Anglais.*

2) *Histoire sommaire de la décentralisation en France. Le département, le conseil général et la commission départementale. Le régime municipal français, le degré réel de décentralisation.*

3) *La décentralisation aux Etats-Unis. L'application au régime municipal de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif. L'activité des municipalités américaines ne s'étend pas au domaine commercial et industriel : les Trusts.*

L'histoire politique des divers États européens au XIXe siècle établit la marche progressive vers l'accroissement des libertés locales. Durant cette période, les attributions de l'État se sont accrues, les charges se sont multipliées, la civilisation moderne et le progrès de la science, ont ouvert à l'initiative de l'État des champs jusqu'alors inexplorés. Or, aussi bien dans l'histoire ancienne que dans l'histoire moderne, on trouve d'indiscutables exemples de ce fait, qu'un

Etat qui amplifie ses interventions ne peut sans dommage certain, être dirigé par une bureaucratie centralisée à l'excès.

Parmi les causes déterminantes de cet état de chose, on doit signaler en premier lieu : la forme même des constitutions modernes (1). Celles-ci en favorisant le plus possible les institutions représentatives, le gouvernement populaire, le contrôle de l'exécutif par le législatif, ont créé dans l'esprit du public un amour irrésistible pour la liberté, qui se manifeste surtout dans les intérêts qui le touchent de très près.

L'alliance que nous voulons établir entre ces systèmes constitutionnels et la décentralisation n'est pas une simple affirmation, mais un fait accompli dans tous les pays à régime démocratique.

La décentralisation en Angleterre. — Son originalité.

En Angleterre, terre classique du parlementarisme, les institutions locales ont atteint déjà leur plein épanouissement. D'ailleurs elles se différencient assez nettement du régime de décentralisation, surtout en France, pour que nous trouvions opportun de signaler ici quelques-unes de leurs particularités.

Les autorités locales anglaises ne sont pas la création d'un pouvoir central qui leur déléguait les principaux attributs de la fonction sociale. Ce sont des institutions qui se sont développées spontanément et qui, dans la majorité des cas, doivent leurs attributions à la force de la coutume. Il en résulte une décen-

(1) Goodnow, *Droit administratif comparé* et surtout le chapitre intitulé : La participation des localités à l'administration.

tralisation plus grande que dans aucun autre État européen. « En droit, écrit M. Percy Ashley (1), « les autorités locales sont simplement des créations « de pouvoir législatif qui les élève ou les détruit à « son gré ; mais l'influence de la tradition histo- « rique est si forte que le citoyen anglais conçoit « même encore à l'heure actuelle le *Self Government* « comme un droit dans l'exercice duquel le pouvoir « central n'a pas qualité pour intervenir ».

M. Boutmy, dans ses *Etudes de Droit constitutionnel*, montre avec précision cette indépendance *de jure* et *de facto* dont jouissent les autorités locales anglaises vis-à-vis du pouvoir central. Il déclare notamment que « les grands pouvoirs politiques de l'Angleterre « ne sont à aucun degré les créatures d'un pouvoir cons- « tituant quel qu'il soit ; leur titre ne réside pas dans « une volonté expressément, régulièrement et dis- « tinctement manifestée à jour déterminé, mais bien « dans une antique possession de fait qu'aucune con- « testation n'a troublée depuis des siècles.

« La condition des autorités subordonnées, locales « ou spéciales, n'est pas moins particulariste. Les « autorités subordonnées peuvent, en général, invo- « quer, comme en France, un titre exprès, une insti- « tution conférée à une date certaine ; mais ce titre « original est si incomplet, cette institution si an- « cienne, qu'elles paraissent peu de chose en regard « du crédit qu'on attache au fait d'une possession

(1) *Le pouvoir central et les pouvoirs locaux* par Percy Ashley, traduction française par Louis Martin, édition de 1921, p. 4. Voir aussi le t. I de M. Redlich et Hirst, *Le gouvernement local en Angleterre* et les divers rapports présentés par les juristes anglais au Congrès des sciences administratives de 1910.

« prolongée ainsi qu'au droit coutumier qu'une « pratique intense a greffé sur ce premier fond sta- « tutaire. Leur passé est si long, leur origine est si « voisine parfois de l'époque où le corps politique « lui-même s'est formé ; elles se sont si bien désaccou- « tumées de regarder comme une délégation, la fonc- « tion sociale qu'elles remplissent de temps immé- « morial ; elles se considèrent si naturellement et si « naïvement comme des associées de l'État et non « comme des subordonnées, que le législateur anglais « a besoin de réfléchir longtemps et de philosopher « plus qu'il n'en a le goût, pour découvrir que ces « autorités sont en effet ses créatures et qu'elles « doivent se plier à l'utilité commune (1) ».

Ainsi, tandis que nous sommes accoutumés à regarder les institutions locales plutôt comme un présent d'en haut, les juristes anglais y voient un droit naturel auquel le législateur ne peut toucher. Ce caractère est mis en relief par le juriste Hirst traitant le sujet du *Local Government* dans un livre qui fait autorité en la matière. Cet auteur définit le *Local Governemnt* dans les termes suivants : « Local Government may « be defined generally as the carrying out by the « inhabitants of localites, or by their représentatives, « of the duties and powers with which they have « been invested by the legislature, or which devolve « upon them at common law » (2). Cette définition fait ressortir très clairement la nature coutumière des institutions anglaises. Cette nature a pour effet de douer ces organismes d'une autonomie plus complète

(1) Boutmy : *Etudes de Droit constitutionnel*, p. 229-232, édit. de 1885. — Cf. Anson, *Loi et pratique constitutionnelle en Angleterre*, t. I.
(2) Redlich and hirst, *Local government in England*, p. 24.

qu'en France. Les autorités locales anglaises, en effet, se considèrent comme chargées d'appliquer la loi, conformément à la volonté des habitants de leurs circonscriptions, et de la façon dont ils le désirent, sous le contrôle général du pouvoir central. Au contraire, les autorités françaises estiment que leur tâche normale est de faire prévaloir dans leurs circonscriptions la volonté du pouvoir central, même dans les affaires que l'on considère comme étant d'importance purement locale. Les auteurs invoquent généralement, comme causes de cette différence d'attitude, le rôle historique joué par la bureaucratie, la persistance de son ancienne influence, et le fait très important que les autorités locales anglaises sont responsables uniquement envers les habitants de leurs circonscriptions, et, qu'au cas de violation de celle-ci, elles ne doivent en rendre compte qu'aux tribunaux judiciaires. En Angleterre le contrôle est presque entièrement judiciaire. « Les départements « centraux, écrit M. Ashley, par l'intermédiaire de « leurs inspecteurs, surveillent et conseillent l'admi- « nistration locale ; en vertu des pouvoirs qu'ils tien- « nent du Parlement, ils peuvent parfois imposer des « mesures utiles, ils peuvent aussi faire pression sur « les autorités négligentes ; mais là se borne leur pou- « voir. Si une autorité locale persiste dans son refus « d'obéir à la loi, le pouvoir central n'a d'autres « ressources que d'invoquer le secours des tribunaux : « ainsi le conflit n'existe plus entre l'autorité locale « et une administration centrale, mais bien entre « l'autorité récalcitrante et le pouvoir judiciaire » (1).

(1) Percy Ashley, *Le Pouvoir central et les pouvoirs locaux*, p. 9.

On sait qu'en France le contrôle du pouvoir central est beaucoup plus étendu. Les autorités locales agissent, dans des cas nombreux, comme des agents du pouvoir central et, en cette qualité, font partie du ressort de l'organisation bureaucratique et sont soumises aux formes ordinaires du contrôle hiérarchique.

Nous pouvons, dès maintenant, signaler les traits caractéristiques des pouvoirs locaux anglais : tout d'abord la faiblesse relative du contrôle purement administratif exercé par les départements centraux, puis le règlement de tous les conflits entre autorités centrales et autorités locales par les tribunaux de droit commun, et enfin la prédominance absolue des conseils élus.

Remarquons, par ailleurs, que le mouvement n'est pas entièrement achevé, et que ces autorités s'adressent constamment au Parlement pour obtenir de nouveaux pouvoirs. L'extension croissante des attributions des autorités locales en Angleterre les oblige, pour doter leurs services, à recourir au *municipal trading* (socialisme municipal). M. Percy Ashley, que nous avons cité tout à l'heure, indique les considérations qui ont le plus déterminé les pouvoirs locaux à s'engager dans la voie de la municipalisation. « Il semble, dit cet auteur, qu'il y en ait eu deux : tout « d'abord le sentiment, qu'en fait, toutes ces entre- « prises, nécessaires au bien-être des habitants, ten- « dent à devenir des monopoles et doivent en consé- « quence être placées sous la direction d'autorités « publiques soumises au contrôle de l'opinion, et ne « cherchant pas seulement à réaliser des bénéfices ; et « en second lieu d'obtenir de ces entreprises rému-

« nératrices des recettes qui compensent les lourdes « charges improductives que la législation sanitaire « anglaise impose » (1).

Histoire sommaire de la décentralisation en France

Avant la révolution de 1789, la France n'avait pas un régime administratif uniforme. Elle était divisée, au point de vue administratif et financier, en pays d'États et en pays d'élections. Dans les premiers, les assemblées provinciales votaient et faisaient percevoir l'impôt, dont une certaine part était affectée aux dépenses régionales. Ces pays, jouissant d'une certaine autonomie, réduisaient ainsi le rôle des intendants royaux, de justice, de police et des finances à celui d'un agent de contrôle. Dans les pays d'élection (environ les trois-quarts de la France), l'intendant, fonctionnaire administratif, était une sorte de vice-roi à compétence presque absolue. La Révolution française a unifié ce système. La loi du 28 pluviôse an VII a institué un régime de centralisation complète qui sera selui du premier Empire. Tous les pouvoirs se résument en la personne de Bonaparte. Dès cette époque, à la suite du développement de l'esprit démocratique, et de l'introduction des institutions libérales, un courant d'idées s'établit en faveur de la décentralisation.

L'histoire du mouvement décentralisateur en France, montre que le législateur, qui a ébauché la réforme depuis le premier Empire, a continué sa tâche sans arrêt sous la Troisième République.

---

(1) Percy Ashley, *Le pouvoir central et les pouvoirs locaux*, p. 40.

La personnalité du département est implicitement reconnue depuis 1811, époque à laquelle on lui confère la faculté de posséder certains biens à titre de propriétaire.

En 1833, les conseillers généraux, jusque là nommés par le gouvernement, sont recrutés par voie d'élection. Des lois postérieures viennent élargir les attributions des conseils généraux ; leurs délibérations sont en principe souveraines, c'est-à-dire exécutoires, sauf recours, et sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une homologation du pouvoir central.

Les tendances décentralisatrices sont encore plus manifestes dans la loi du 10 août 1871, qui, après avoir créé un Conseil général par département, ajoute : « Le Conseil général élit dans son sein une commission départementale ». L'objet de la création de ce nouvel organisme est très clair : c'est le désir d'instituer un contrôle populaire permanent sur les actes des agents du pouvoir central dans le département. Cette commission a même été investie d'attributions qui appartenaient jadis au préfet. La Commission départementale est à la fois la déléguée du Conseil général et un organisme doué d'une vie et d'une individualité propres. A ce second titre, elle a été dotée de certaines attributions dans l'exercice desquelles le Conseil général ne peut s'immiscer (1). Ses attributions sont d'ailleurs très variées, et les principales, que nous empruntons à M. Berthelemy, sont les suivantes : le contrôle de la gestion financière du préfet, qui est devenu l'ordonnateur

(1) Sous réserve cependant de ce qui est dit dans l'article 85 de la loi de 1871 pour le cas de désaccord ou de conflit entre la Commission départementale et le préfet.

principal des dépenses départementales ; l'examen du projet de budget proposé par le préfet ; la répartition des subventions portées au budget et dont le Conseil général ne s'est pas réservé la distribution ; la répartition des fonds provenant des amendes de police correctionnelle et des fonds provenant du rachat des prestations en nature ; la fixation de l'époque et le mode de réalisation des emprunts départementaux si le conseil général n'y a pas pourvu ; la fixation de l'ordre de priorité des travaux publics départementaux si le Conseil général ne l'a pas fait ; l'autorisation donnée par elle au Préfet, en cas d'urgence, de se porter défendeur aux actions intentées contre le département ; l'approbation des contrats passés par le préfet, au nom du département, en vertu des délibérations du Conseil général et enfin la possibilité de classer et de déclasser les chemins vicinaux ordinaires, etc. M. Berthelemy, précisant la nature juridique de cette commission, après en avoir énuméré les attributions, écrit que l'ensemble de ces fonctions fait d'elle tout à la fois un auxiliaire et un comité de surveillance de l'administration préfectorale pour la gestion des intérêts régionaux. Afin d'exercer cette surveillance, la commission a reçu de la loi les mêmes prérogatives que le Conseil général. Les chefs de service des administrations publiques dans le département sont tenus de fournir, verbalement ou par écrit, tous les renseignements qui leur seraient réclamés par la commission sur les affaires rentrant dans le cercle de leurs attributions (1).

(1) Berthélemy, *Traité de Droit administratif*, 9e édit., p. 186.

Il ressort des études que nous venons de faire sur le Conseil général et la commission départementale, que le mouvement décentralisateur est en marche progressive, et que la loi française lui fait une place de plus en plus large.

Cependant, il faut dissiper une équivoque. Certaines décisions n'ont de décentralisation que l'apparence. Il en est ainsi, par exemple, quand la loi impose aux départements une lourde participation pécuniaire dans l'entretien des bâtiments (palais de justice, etc.) affectés au fonctionnement des services publics d'intérêt *national* (1).

Nous trouvons quant à l'organisation municipale les mêmes tentatives de décentralisation progressive. C'est la monarchie de Juillet qui, la première en France, institua en cette matière un régime de décentralisation relative. La promesse faite par la Charte de 1830 fut tenue par la loi du 21 mars 1831 : les conseils municipaux devenaient électifs, les maires et adjoints devaient être choisis parmi les conseillers élus. Le Second Empire, après avoir tout d'abord méconnu les aspirations libérales, revint, dans ses dernières années, aux tendances décentralisatrices. Les pouvoirs des conseils municipaux sont élargis par la loi du 24 juillet 1867. Nous avons montré l'étroite

---

(1) *Journal officiel de la R. F.*, débat parlementaire, p. 35 (1904) : A la séance du Sénat du 12 janvier 1907, le rapporteur général du budget réclamait une véritable révolution administrative, qui aurait consisté dans la suppression de toute tutelle du pouvoir central sur les départements ou les communes : « Les citoyens de notre pays demandent à ne plus être traités en mineurs, et c'est commettre à la fois un anachronisme et un acte de défiance injustifiable à leur égard que de ne pas leur reconnaitre la capacité et la puissance de gérer eux-mêmes leurs affaires ».

liaison entre les institutions libérales, le réveil de l'esprit démocratique, l'amour de la liberté et la forme gouvernementale. Le Second Empire, une fois devenu libéral, fut obligé de s'engager dans la voie de la décentralisation. La Troisième République se montra plus favorable encore aux libertés municipales. En plusieurs étapes, elle en arriva à admettre l'élection du maire par les conseillers municipaux (1882). L'œuvre capitale, qui, après plusieurs retouches, constitue encore le code municipal français *(loi du 5 avril 1884)* consacre sur tous les points un sérieux progrès sur les institutions qu'elle a remplacées. Cependant, aux termes de la loi de 1884, seuls les maires et adjoints, de tous les élus du suffrage populaire, pouvaient être révoqués individuellement et arbitrairement par un acte discrétionnaire de l'autorité supérieure. La loi du 8 juillet 1908 sur l'organisation de la procédure de démission, de suspension et de révocation des maires et adjoints, a donné à ces fonctionnaires passibles de révocation certaines garanties contre l'arbitraire gouvernemental. Désormais le maire ou l'adjoint incriminé aura le droit de se faire entendre oralement ou par écrit sur ce qui lui est reproché. L'acte de révocation ou de suspension devra être nettement et valablement motivé. Cet acte n'échappe pas à tout recours. C'est ainsi qu'on peut l'attaquer s'il n'a pas été entouré des formalités requises par la loi, devant le Conseil d'État pour excès de pouvoirs. Ajoutons que le Conseil d'État se reconnaît le droit d'apprécier la matérialité des faits imputés au maire révoqué. Ainsi la fonction de maire qui est une charge, entraînant des responsabilités, est entourée du moins, désormais, de quelques

garanties. Des gens capables et indépendants peuvent aspirer à la remplir. Il en résulte que l'administration locale peut recruter des fonctionnaires capables et dévoués. Il en résulte aussi une application éclatante, une consécration pratique de la loi du moindre effort : assurer une bonne administration en dépensant le minimum possible ; et le gouvernement, en sa qualité de titulaire des intérêtsperma nents nationaux, peut se reposer sur une administration menée avec habileté vers le bien-être général. La commune qui devient maîtresse de ses affaires et les fonctionnaires eux-mêmes qui se trouvent sous un contrôle s'exerçant sur les actes et non sur la personne, peuvent ainsi s'adonner sans être inquiétés à la tâche éducatrice et bienfaisante qui leur est assignée.

Une initiative semble se faire jour dans l'organisation des syndicats de communes.

Quelques communes se trouvaient en France réduites à l'impuissance par suite de l'insuffisance de leurs ressources. La loi de 1884 essaya d'y apporter un remède qui, d'après les autorités compétentes en la matière, n'est qu'un simple palliatif. Les municipalités furent autorisées à créer des ententes sur des objets d'utilité communale ; ces ententes étaient réalisées par des conférences composées de délégués de chaque conseil municipal intéressé, ces dernières se bornant à préparer des projets de délibération qui devaient être ratifiés par chacun des conseils municipaux intéressés. « Cette organisation, écrit M. Berthélemy dans un article célèbre sur la décentralisation, ne tarda pas à se révéler insuffisante ; elle ne donnait pas aux communes assez de sécurité pour leur permettre d'instituer des services communs dont le bon

fonctionnement aurait exigé une organisation indépendante et stable ». La loi de 22 mars 1890 s'est proposée de remédier à cette insuffisance : elle prétend subvenir aux besoins des communes mal partagées en s'inspirant du respect traditionnel de leur individualité, en évitant de créer de nouvelles circonscriptions administratives et permanentes. Elle donne au gouvernement, sur l'initiative des conseils municipaux le droit de créer des syndicats de communes investis de la personnalité civile, gérés par un comité dont les actes sont assimilés à ceux d'un véritable conseil municipal et capables de diriger la gestion d'un service intercommunal quelconque. La création des syndicats des communes est, de l'aveu de tous, un progrès décentralisateur ; il a pour but direct de stimuler les activités des diverses municipalités et de leur donner des moyens relativement simples pour assurer leur coopération. Mais il ne semble pas que cette innovation ait répondu aux espérances du législateur. Aussi ce dernier, attribuant la rareté des applications faites à la mauvaise volonté de l'administration centrale, vient-il de modifier les conditions de constitution des syndicats de communes par la loi du 13 novembre 1917. Les syndicats intercommunaux d'un même département seront, d'après cette dernière loi, valablement constitués par arrêté préfectoral pris sur la demande des communes qui entendent s'associer. « Se défiant, écrit M. Berthélemy, de la bonne « volonté des préfets, le législateur a spécifié qu'en « cas de refus, les conseils intéressés pourraient se « pourvoir devant le Conseil d'État. S'il s'agit de « communes appartenant à des départements diffé« rents, on maintient le régime antérieur : c'est par

« un décret rendu en Conseil d'État que le syndicat « devra être constitué » (1).

Remarquons que les syndicats de communes sont essentiellement temporaires et qu'ils n'ont pas plus d'attributions que les communes elles-mêmes dont ils sont l'émanation. Ainsi le Conseil d'État se retranchant derrière la théorie de la spécialité se refuse-t-il à leur reconnaître le droit de gérer des services industriels ; ces syndicats sont soumis au régime appliqué aux simples communes, puisque les mêmes restrictions leur sont infligées.

Ainsi le régime municipal français tel qu'il est inauguré par la loi du 5 avril 1884 et par les lois postérieures réalise un très sérieux progrès. Néanmoins dans sa forme actuelle, d'après les auteurs compétents, en la matière, il semble qu'il contienne encore bien des dispositions qui ne sont pas en harmonie soit avec les aspirations et les besoins des administrés, soit avec le régime démocratique du pays. Le professeur Roland (2) écrit : « Les autorités municipales voient « dans le régime établi par la loi de 1884 leur liberté « limitée de plusieurs manières. D'une part, réserve

---

(1) De cette dualité de système, déclare M. Berthélemy, 9e édit., p. 231, il découle une singulière anomalie : le fait que le recours au Conseil d'État est ouvert aux communes contre le refus du préfet implique que celles-ci ont acquis un véritable droit à la formation de cet organisme. Les préfets sont juges de la légalité, mais non de l'opportunité des délibérations prises à cette fin. Au contraire on a toujours admis que le pouvoir exécutif avait, sans recours possible, la faculté de réviser le décret sollicité (Conseil d'État 17 juillet 1896, Com. de Maisons-Laffitte et autres, S. 98-3-95). C'est une solution qui continuera à s'imposer quand il s'agira de syndicat sollicité par plusieurs communes de départements voisins, le gouvernement quoiqu'on ait pu dire au Parlement, n'ayant jamais refusé capricieusement de favoriser le groupement des communes pour l'institution d'un service utile.

(2) Rolland, *Revue du Droit public de* 1912, p. 163.

« faite des cas prévus par le texte, et de l'hypothèse « où le maire agit comme agent du pouvoir central, « elles ne peuvent s'occuper que des services municipaux ; d'autre part, même dans ce domaine, elles « sont arrêtées par l'existence de la tutelle administrative dont nous avons parlé précédemment. Ces « procédés de tutelle sont multiples : tout d'abord les « maires et adjoints peuvent être suspendus ou révoqués ; les conseillers municipaux peuvent être dans « certains cas déclarés démissionnaires d'office. Ensuite « un contrôle assez strict pèse sur les actes des autorités « municipales. Certaines décisions du conseil municipal et du maire, les plus importantes, doivent être « approuvées expressément ; certains arrêtés du maire, « ceux qui concernent la police, peuvent être suspendus ou annulés d'office sans cause déterminée ; les « délibérations du conseil municipal peuvent être normalement annulées pour des motifs déterminés ; « parfois l'agent tuteur pourra se substituer soit au « conseil municipal, soit au maire ; il faut ajouter, « suivant la remarque de M. Hauriou, que si le conseil « municipal est parfois libre de décider de l'organisation d'un service, il arrive qu'il soit tenu de l'organiser d'une manière déterminée, notamment en ce « qui concerne l'organisation d'un service de défense « contre l'incendie ; on ne doit point oublier enfin « l'existence des procédés détournés de tutelle qui « consiste en ce fait que l'agent du pouvoir central « peut intervenir à tout moment dans l'exécution « des décisions prises par le conseil municipal.

« Tel quel, dans son ensemble, ce système apparaît « comme assez rigoureux. La liberté d'action des autorités municipales se trouve assez fortement réduite.

« Il n'est pas étonnant que, abstraction faite de « certaines propositions tendant à mieux organiser le « contrôle de tutelle plutôt qu'à le renforcer, les pro- « positions de modifications visent un accroissement « de la liberté d'action des conseils municipaux » (1).

Cette citation confirme une fois de plus notre conviction inébranlable qu'il existe, en fait, un progrès constant vers une décentralisation qui aboutira à assurer aux administrés une liberté effective. Le régime français, quoique très libéral, a sans cesse été critiqué. Les publicistes et les hommes politiques ont préconisé l'étude approfondie de réformes plus libérales. Quelques députés se sont montrés défenseurs très dévoués de la cause de la décentralisation. Celle-ci en effet, au lieu de concentrer le pouvoir entre les mains de deux ou trois agents, unit au contraire de nombreux citoyens d'une manière constante à la gestion de la chose publique. Nous pouvons donc dire, sans qu'il y ait là de notre part une affirmation gratuite, qu'il existe une liaison étroite entre l'esprit démocratique, le progrès social, le réveil des idées sur la liberté politique et le développement croissant du régime décentralisateur.

La décentralisation aux Etats-Unis

Nous avons choisi deux administrations types des pays qui intéressent tout particulièrement l'Égypte, mais ce qui s'est accompli en France ou en Angleterre, est aussi achevé ou en voie de réalisation dans

(1) Voir la proposition de M. Babaud-Lacroze, député, du 10 juillet 1906, *J. O.* 1906, document parlementaire, Chambre p. 919, tendant à faire déclarer nulle de droit la réélection d'un maire ou d'un adjoint révoqué.

les autres pays de l'ancien continent. Même en Amérique (1), en dépit de différences considérables dans le détail, dues principalement au fait que l'administration locale rentre dans la compétence de chaque État particulier et par suite offre le champ libre à l'action de cinquante législateurs différents. Les constitutions des villes américaines ont tendu, au cours de ces dernières années, vers un type uniforme qui marque une décentralisation allant sans cesse en s'accentuant. Nous allons rappeler ici très rapidement les traits caractéristiques de ce régime.

La première remarque à signaler est l'absence d'un pouvoir central assez fort pour exercer un contrôle efficace sur les cités. Le pouvoir législatif s'efforce donc de pourvoir à toutes les éventualités possibles et règle jusqu'au détail le plus infime de l'administration locale.

Un autre trait frappant à signaler c'est la tendance à reproduire les principes et les méthodes du gouvernement fédéral et du gouvernement des États, particulièrement cette séparation des pouvoirs exécutif et législatif, qui est un trait si caractéristique de la constitution des États-Unis. « D'une manière générale, « écrit M. Ashley, l'organisation municipale amérie caine a évolué au cours des dernières années vers « une indépendance du maire, assurant à lui seul la « direction de l'administration de la ville exactement « semblable à celle du Président de l'Union qui en est « le seul agent d'exécution responsable. On peut aussi « dans ce système, faire élire par le suffrage universel

(1) Gudnow, *Comparative administrative law*, p. 36 et suiv. et Burgess, *The American Commonwealth* (political science quarterly, 1-32).

« non seulement le maire, mais aussi les chefs des diffé-
« rents services ; mais cette méthode, qui est celle
« qu'on utilise habituellement pour constituer le pou-
« voir exécutif des États, a, en matière municipale,
« l'inconvénient de disperser les responsabilités, et
« les réformateurs municipaux américains sont d'ac-
« cord pour demander que le maire élu par le peuple
« soit seul responsable et non ses subordonnés (1) ».

Cette évolution est mise en relief par l'histoire municipale de la ville de Chicago. Le maire, d'abord élu par le conseil, resta, à Chicago, le centre de la municipalité, la concentration alla toujours en s'accentuant jusqu'à ce que le maire parvint à posséder tous les pouvoirs de direction et de surveillance administrative aussi bien que les droits de nomination et de veto. « Il a reçu d'après M. Sparling (2), en matière financière et réglementaire, nombre d'attributions qui appartenaient précédemment au conseil, ce qui affaiblit la position de ce dernier. Le fossé qui sépare le maire et le conseil est en partie comblé, d'un côté par le veto que possède l'exécutif à l'égard des ordonnances du pouvoir délibérant municipal, et de l'autre par la confirmation que donne le pouvoir délibérant aux nominations faites par l'exécutif. Ces dispositions, destinées à établir l'harmonie dans l'administration et à empêcher les nominations et les décisions inconsidérées, ont poussé les deux organes presque indépendants à faire appel à l'opinion publique ».

---

(1) Percy Ashley, *Le Pouvoir central et les Pouvoirs locaux*, édit. 1921, p. 177.
(2) Sparling, *Municipal History of Chicago*, p. 12-13.

L'organisation municipale américaine n'est pas un idéal qui doit inspirer les réformateurs des autres pays. Beaucoup d'esprits pondérés voient la cause du mal dans l'application à l'administration municipale du « système des dépouilles » ou pour mieux dire dans l'existence d'une foule d'emplois municipaux grâce auxquels les chefs politiques peuvent récompenser leurs fidèles après leur arrivée au pouvoir. Le pouvoir quasi autocratique du maire est aussi considéré comme excessif. On aperçoit facilement le danger quand on constate que le maire est le représentant d'un parti qui arrive au pouvoir au détriment des autres. En approuvant un bill, en 1905, transférant au conseil municipal de Philadelphie le droit de nommer à certains emplois, droit qui appartenait jusqu'alors au maire, le gouverneur de l'Etat de Pensylvanie, écrivait : « Les observateurs les plus réfléchis, et ceux « qui sont les plus familiarisés avec les difficultés pra- « tiques du sujet, considéraient probablement qu'il « vaudrait mieux, pour l'administration des affaires « publiques à Philadelphie, que les pouvoirs attribués « par la législation actuelle au maire fussent amoin- « dris au moins à certains égards. Il exerce en effet « un contrôle absolu sur tous les contrats de travaux « publics, sur une armée de policiers et de serviteurs « et sur toutes les affaires de la ville. La nomination « des fonctionnaires, de plus ou moins grande impor- « tance, dont le nombre est évalué de sept à douze « mille, lui appartient en fait. Si ces pouvoirs étendus « pouvaient être exercés intelligemment et seulement « pour le bien du peuple, ce serait sans aucun doute « le meilleur système de gouvernement ; mais si par « malheur ils tombaient aux mains d'un homme

« corrompu ou même incapable, ils se montreraient « de beaucoup le pire » (1).

Si nous passons maintenant à l'activité commerciale des municipalités américaines nous ne nous trouvons pas en face d'un progrès sérieux. Les États-Unis sont la terre classique du laissez-faire, sauf en ce qui concerne la politique douanière qui est protectionniste à outrance. La concurrence aboutit fatalement à des ententes régionales connues sous le nom de cartels, puis, au dernier stade de la concentration, le commerce et l'industrie se trouvent accaparés par des trusts. A notre avis l'existence de ces organismes immenses est l'une des raisons pour lesquelles la municipalisation n'a jusqu'à présent fait que peu de progrès aux États-Unis. Une autre raison du faible développement de ce mouvement est la limite fixée à la dette municipale par les lois ordinaires ou les constitutions des États, qui ne font généralement aucune distinction entre les dépenses productives et les dépenses improductives. Ces mesures législatives d'après M. Ashley ont été prises à la suite de mauvaise gestion et des catastrophes financières du milieu du XIX^e^ siècle, qui ne se sont d'ailleurs pas limitées aux villes. L'auteur cite encore le discrédit dans lequel sont tombées un si grand nombre d'administrations municipales américaines et qui fait que l'on hésite à leur confier des entreprises commerciales importantes et des droits beaucoup plus étendus. Le même auteur parlant de l'influence politique des États écrit : « Il en est résulté que jusqu'à présent, après une « période durant laquelle des droits et des privilèges

(1) GUDNOW, *Comparative administrative law*, p. 162-189.

« dans les limites du territoire municipal ont été « accordés à des entreprises privées presque sans « aucune condition, les autorités municipales ont « adopté la politique qui consiste à octroyer les con- « cessions pour un nombre d'années variable et à des « conditions déterminées (paiement d'une redevance, « fréquence et qualité du service, limitation des « prix, etc.), c'est-à-dire qu'elles ont préféré le con- « trôle à l'exploitation en régie avec la responsabilité ». M. Ashley termine son étude sur la matière en montrant très nettement que, malgré ces obstacles, la municipalisation gagne du terrain, en partie pour des raisons d'ordre général et à cause de l'amélioration progressive des administrations américaines qui échappent de plus en plus aux faits de corruption et d'incapacité. L'élite du pays et les associations réformatrices font une propagande à outrance pour stimuler l'opinion publique et lui montrer les avantages incalculables que l'Amérique peut retirer d'une gestion des affaires locales menées à bien par des fonctionnaires élus, impartiaux et compétents (1).

---

(1) Goodnow, *Les Principes du Droit administratif des Etats-Unis.*

CHAPITRE III

L'organisation administrative et le régime politique en Egypte

L'Egypte après l'indépendance. La centralisation excessive et ses conséquences. Pourquoi le gouvernement ne s'occupait pas de l'étude de la décentralisation ? La centralisation était nécessaire pour que l'Egypte pût franchir la phase la plus périlleuse de son évolution constante. La loyauté de l'Egypte envers la cause des Alliés pendant la Guerre. Le nationalisme imprègne les esprits et finit par triompher. L'indépendance proclamée, le roi accorde une constitution qui prévoit l'établissement d'institutions locales libres. Les bases de la nouvelle administration égyptienne. Les avantages particuliers pour l'Egypte à adopter la réforme. La nécessité de faire une étude sur la décentralisation.

Il nous reste à savoir si les phénomènes, qui se produisaient dans le monde occidental et qui aboutissaient à une augmentation croissante des libertés locales, auraient les mêmes répercussions sur l'administration de notre pays. Nous pouvons dès maintenant l'affirmer. On peut même ajouter que l'histoire des institutions administratives et politiques de l'Égypte pourra servir de preuve à l'appui de nos assertions.

En effet la doctrine d'auto-détermination vient de recevoir une éclatante consécration dans la solution de la question égyptienne. L'Égypte est redevenue libre et puissance souveraine. La forme du gouvernement dans ce pays est la monarchie constitutionnelle et parlementaire. A la tête du gouvernement, c'est-à-dire des pouvoirs exécutifs, il y a le roi secondé par le conseil des ministres. La constitution moderne, accordée par Sa Majesté le Roi à ses sujets, adopte le système bicaméral. Elle est très libérale, elle assure aux élus de la nation l'exercice de la fonction législative et un contrôle très minutieux sur les actes de l'exécutif (1).

Il est indubitable que le fonctionnement de cette constitution réalisera ce qui existe d'ores et déjà dans les pays à régime démocratique à savoir le gouvernement des partis « party government ». Notre constitution réalise donc le principe de la séparation des pouvoirs et surtout la responsabilité ministérielle, le rôle du chef de l'État est devenu presque uniquement honorifique.

Le grand bouleversement politique qui s'est fait sentir dans la vallée du Nil ne peut pas être sans influence sur les institutions administratives de notre pays. La centralisation bureaucratique excessive est unanimement considérée comme responsable pour une grande partie de l'anarchie qui a régné, à un moment donné, sur le territoire égyptien.

En 1883 lord Dufferin (2), envoyé extraordinaire

---

(1) Voir les art. 23 à 29 de la Constitution égyptienne de 3 Ramadan, 1341 (19 avril 1923).

(2) La mission de lord Dufferin n'a été décidée par les autorités anglaises qu'après l'occupation militaire de l'Égypte à la suite de

du gouvernement britannique en Égypte, voyait dans l'éclosion d'une administration communale autonome un moyen sûr et efficace pour le relèvement de notre pays. Le bonheur de toute nation, disait-il, repose sur une triple garantie matérielle, morale et politique. La première est assurée par son organisation civile et militaire : la deuxième, par ses cours de justice, tandis que la troisième dépend de ses institutions représentatives. Lord Dufferin voulait la création d'une assemblée du village, composée des représen-

---

l'attitude hostile d'Arabi Pacha envers les souverains légitimes du pays. Le but que le gouvernement anglais cherchait par l'occupation *manu militari* était camouflé. Le 15 juin 1882 les représentants de la France et de l'Italie, de l'Angleterre, de la Russie, de l'Autriche et de l'Allemagne se réunirent à Thérapie et signèrent le protocole suivant : « les gouvernements représentés par les soussignés s'engagent dans tout arrangement qui pourrait se faire par suite de leur action concertée pour les règlements des affaires de l'Égypte, à ne chercher aucun avantage territorial, ni la concession d'aucun privilège exclusif, ni aucun avantage commercial pour leurs sujets, sauf ceux que toute autre nation pourrait également prétendre obtenir ».

Quinze jours après ce protocole qui reconnaissait le caractère international de notre pays en raison de sa situation géographique, le 11 juillet, la flotte anglaise bombardait Alexandrie.

Une fois l'occupation du pays effectuée, le 14 septembre 1882, Sir Edward Malet, consul général au Caire, a déclaré au sultan le 21 septembre 1882 (Bleue Book, 9 septembre, 4 octobre 1882) que « le gouvernement de sa majesté n'a en vue que le maintien de la souveraineté de la Porte et des pouvoirs du Khedive. Il ne désire ni occuper, ni annexer l'Égypte ». Nous ne pouvons pas relater les déclarations diplomatiques de toutes sortes que le gouvernement britannique a faites à propos de l'Égypte et de son évacuation, ni ses ambitions sur le pays des Pharaons. Rappelons pour mention que celles-ci se sont chiffrées jusqu'à cette heure par plus de 66 déclarations. Il est intéressant de noter la déclaration de L. Gladstone, à la Chambre des Communes, le 16 août 1882 (livre jaune, 1882, p. 31) : « Nous ne nous occuperons jamais de l'Égypte qu'avec les désirs d'y favoriser le développement d'institutions qui lui donneraient, en tenant compte des divers droits existants internationaux ou autres, tous les avantages d'un *self government local*. Dès que l'ordre sera rétabli, nous soumettrons la question d'Égypte à l'Europe. La conférence pourra et devra reprendre ses séances dès que les événements lui auront suffisamment préparé la besogne ».

Cette déclaration semble jeter un peu de lumière sur la mission de lord Dufferin, l'envoyé extraordinaire de sa majesté en Égypte.

tants de chaque circonscription, choisis par le suffrage des habitants majeurs, assemblée dont il faisait la pierre angulaire de son système et que la loi organique de 1883 n'a pas cru devoir réaliser.

Néanmoins, dans la loi organique qui est issue des travaux de lord Dufferin et de Chérif Pacha, agissant de concert pour réorganiser les pays après les années d'épreuve qu'il avait traversées, le gouvernement de 1883 réalisa une amorce de décentralisation en instituant des conseils provinciaux qui sont restés, jusqu'à nos jours, sans remaniement sensible (1). L'opinion publique égyptienne, émue de la nouvelle situation créée par l'occupation du pays par une puissance étrangère, s'efforçait dès cette date de concentrer toute son activité pour mettre fin à cet état de choses.

Le peuple égyptien uni pour demander son droit à la vie, pour réclamer son indépendance séculaire, ne pouvait se préoccuper que d'une seule question pri-

---

(1) La loi organique du 1er mai 1883 était seulement inspirée du désir d'associer à l'administration des hommes honorables et éclairés, capables d'être auprès des autorités les interprètes de la population. A cet effet l'article premier de la dite loi a institué un Conseil provincial dans chaque moudiriah, un conseil législatif, une assemblée générale et enfin un Conseil d'État. Ce dernier institué par cette loi a été suspendu par décret du 13 février 1884 sans avoir réellement fonctionné. Comme on le voit cette loi ne mentionne pas l'organisation qu'il faut donner aux villes et villages. L'amorce de décentralisation que le législateur égyptien voulait octroyer à notre peuple, a été effectué par l'arrêté du ministre de l'intérieur du 14 juillet 1909 édictant le règlement organique des commissions locales. En 1913 le gouvernement égyptien a voté une nouvelle loi organique, qui change le régime constitutionnel du pays. Cette loi a créé une assemblée législative dont le rôle était purement consultatif. La loi du 1er juillet 1913 quoique ayant englobé dans son texte les termes mêmes de la loi du 1er mai 1883 en ce qui concerne l'organisation de l'administration provinciale, n'a apporté aucune modification et elle était en vigueur à la veille de la guerre. Rappelons à titre de simple mention qu'en ce qui concerne l'organisation provinciale, qu'elle est toujours en vigueur.

mordiale : l'évacuation de l'Égypte par les troupes anglaises, la cessation d'une occupation reconnue par le gouvernement de sa majesté britannique, comme une mesure provisoire pour rétablir le gouvernement légal du pays.

La centralisation excessive demeurait à la base de notre régime administratif. « Ce qui caractérise l'administration en Égypte, écrit M. Lamba (1), c'est une forte centralisation de toutes les attributions des villes et villages, provinces et gouvernorats, entre les mains de l'État. Ce sont les fonctionnaires du gouvernement qui dirigent, décident, exécutent dans toutes les localités et les circonscriptions ; leur autorité s'étend sur tout. Cette tutelle a été longtemps justifiée par l'insuffisance des autorités locales, mais les demandes de certaines villes à s'administrer elles-mêmes, ces dernières années, et la gestion qu'elles font de leurs intérêts dans la limite qui leur est permise, témoigne de l'intérêt qu'il y aurait pour l'État de seconder leur effort vers une décentralisation graduée ».

Si l'opinion publique égyptienne ne se préoccupait pas alors des problèmes de décentralisation, c'est qu'elle était absorbée par d'autres préoccupations. Les circonstances politiques ne se prêtèrent pas à de pareils projets. Le gouvernement, soucieux de relever le niveau intellectuel et social du pays voulait avoir la main libre dans l'administration. Le moment était très critique, l'effervescence régnait partout. L'administration décentralisée n'aurait été que la reconnaissance de la capacité politique officielle du peuple

(1) *Droit public et administratif de l'Egypte*, édit. 1909, p. 265.

égyptien. L'Angleterre la redoutait parce qu'elle aurait poussé l'esprit nationaliste vers une action plus prompte et plus décisive. Il l'a redoutée aussi parce que la centralisation bureaucratique répondait aux exigences de l'influence anglaise. Celle-ci devait pénétrer le corps gouvernemental d'une façon progressive mais certaine. Elle devait d'abord se faire sentir dans l'organisation centrale. A côté de chaque ministre il y avait un conseiller anglais, véritable dépositaire du pouvoir. La centralisation excessive aboutissait à faire du conseiller un véritable ministre inamovible dont l'action s'étendait sur tout le territoire. L'Angleterre trouvait donc dans ce régime un moyen très pratique pour faire valoir sa volonté dans les affaires les plus minutieuses.

On pourrait s'étonner, au premier abord, que les hommes d'État égyptiens n'aient pas cherché, par des artifices détournés, à faire échapper beaucoup de services ou des régions à l'ingérence excessive de la politique anglaise. Mais les hommes d'État égyptiens jugeaient inopportune une réforme décentralisatrice. La période que nous avons traversée était une ère de transition et généralement il est prudent de renforcer plutôt que d'affaiblir l'administration dans de si graves circonstances. L'Égypte était acculée à une révolution sanglante. On pouvait la présager, l'avenir de notre pays était en péril.

Pendant la guerre, grâce à la loyauté du peuple égyptien, grâce à l'amitié que ressentent les habitants de la vallée du Nil, malgré tout, pour les puissances de l'Entente, le calme régnait plus que jamais, et, naturellement, l'administration était restée centralisée. Les Anglais ont témoigné toute confiance

dans l'élite du pays, et nous croyons qu'ils ne la regretteront pas. La famille royale encourageait toujours le pays à se montrer digne de cette confiance, en apportant toute l'aide possible à la cause des Alliés. L'Égypte, de son plein gré, bien que l'Angleterre ne l'eût invitée qu'à garder la neutralité, donnait tout ce qu'elle pouvait fournir comme hommes et fournitures de toutes sortes, dans les moments les plus périlleux de la guerre pour la noble cause des Alliés.

L'Angleterre, de son côté, ne pouvait soupçonner la bonne foi de l'Égypte et sa parfaite fidélité. En échange, elle commença à mettre immédiatement l'administration entre les mains du pays lui-même, et une véritable dictature nationale y régna. Mais le remplacement progressif des fonctionnaires anglais par des Égyptiens ne changeait rien à la nature juridique du régime. La dictature était nécessaire, la parole n'était pas au peuple mais bien plutôt aux hommes politiques.

La guerre terminée, la question égyptienne entre dans une nouvelle phase et s'achemine vers une dernière étape. Nous ne pouvons pas retracer ici le mouvement nationaliste qui se dessinait dans notre pays dès l'armistice. Une pareille étude est en dehors du cadre de notre travail. Nous devons seulement signaler que le 28 février 1922 l'Angleterre a abrogé, par un acte du Parlement, le protectorat qui existait dès 1914, et qui était, de l'aveu de tous les diplomates anglais, une simple mesure provisoire de sécurité pour l'Empire pendant la guerre mondiale. L'indépendance étant proclamée, une commission de juristes fut constituée, qui avait pour mission de préparer le texte de la Constitution. Le rescrit royal n° 42 de 1923

(19 avril 1923) vient enfin consacrer officiellement les textes sur lesquels les juristes et les autorités sont tombés d'accord. Ce texte commence par les considérants suivants :

« Considérant que dès notre avènement au trône et l'engagement que nous avons pris de veiller sur le dépôt que le Très-Haut nous a confié, tous nos efforts ont constamment tendu à assurer le bien-être de notre peuple, et à le guider dans la voie que nous savons devoir le conduire au bonheur et au progrès et lui valoir les bienfaits dont jouissent les peuples libres et civilisés ;

« Considérant que ce résultat ne peut être véritablement acquis que par la possession d'un régime constitutionnel semblable aux régimes constitutionnels les plus modernes et les plus perfectionnés, et propre à assurer au peuple une vie heureuse, prospère et complètement libre ; à lui garantir une participation effective dans l'administration des affaires publiques, l'élaboration des lois et le contrôle de leur exécution ; à lui inspirer la quiétude et la confiance dans le présent et dans l'avenir, tout en sauvegardant l'esprit national, les qualités et les traits distinctifs qui sont le glorieux héritage historique de notre peuple ;

« Considérant que ce fut toujours là notre idéal le plus cher et l'objet principal des efforts que nous déployâmes en vue d'élever notre peuple au rang élevé à la hauteur de sa grandeur historique passée, rang auquel son intelligence et ses aptitudes lui donnent le droit de prétendre, et en vue de lui permettre de tenir dignement la place qui lui revient parmi les peuples et les nations civilisés ».

Après de tels considérants, la Constitution ne pou-

vait passer sous silence la question de la décentralisation. C'est pourquoi les articles 132 et 133 de la Constitution posent les grands principes qui serviront de base à l'édification d'un nouveau régime administratif ; du reste la mise en vigueur de ce projet, prévue depuis longtemps, n'a été retardée que par les événements énoncés plus haut. Il nous semble opportun de reproduire ces articles. En voici la teneur :

Art. 132. — Les provinces, villes et villages constituent des personnes morales de droit public dans les conditions que la loi détermine pour l'exercice de leurs droits.

Ils sont représentés par les Conseils provinciaux et par les différents conseils municipaux.

Leur circonscription est fixée par la loi.

Art. 133. — L'organisation et les attributions des Conseils provinciaux et des différents conseils municipaux ainsi que leurs rapports avec les différents pouvoirs de l'État sont déterminés par les lois. Ces lois consacrent les principes suivants :

1° Le choix des membres de ces conseils par l'élection, sauf les exceptions que la loi peut établir pour le recrutement de certains membres par voie de nomination ;

2° L'attribution à ces conseils de tout ce qui est d'intérêt provincial ou municipal sans préjudice de l'approbation de leurs actes dans les cas et suivant le mode que les lois déterminent ;

3° La publicité des budgets et des comptes ;

4° La publicité des séances dans les limites établies par la loi.

5° L'intervention du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif pour empêcher que ces conseils ne sor-

tent de leurs attributions et ne lèsent l'intérêt général, et pour annuler tout acte de cette nature pris par ces conseils.

L'examen de ces articles montre que le législateur égyptien a fini par reconnaître la nécessité d'accorder la personnalité morale aux provinces, villes et villages. Dorénavant la personnalité de ces deux dernières sera une réalité, et non plus une concession de la part de l'autorité centrale. Les conséquences juridiques de cette personnification seront la capacité d'acquérir des biens, la responsabilité subjective et la possibilité de posséder un patrimoine.

Notre droit constitutionnel (selon les textes indiqués par nous plus haut), montre les procédés que le législateur doit employer pour la réalisation du régime décentralisateur qu'il se propose d'instaurer. Il suggère l'emploi de l'élection comme mode de recrutement des membres de l'administration délibérante. Il insiste pour établir la publicité des séances, des budgets et des comptes. Il estime que les attributions actuelles de nos municipalités sont trop étroites, et il invite le législateur à les élargir en conséquence. La constitution va même plus loin et prévoit l'attribution exclusive des pouvoirs provinciaux et locaux à ces conseils. L'alinéa 5 de l'article 133 vient préciser l'objet du pouvoir de tutelle qui pourra être exercé, soit par le pouvoir législatif, soit par le pouvoir exécutif sur les organismes ainsi créés.

L'urgence qu'il y a pour l'Égypte à passer par les mêmes étapes que ses amis ont déjà franchies est très évidente. Nous voulons une action décentralisée prompte, pour mettre fin à l'exploitation funeste de notre pays par les grandes compagnies étrangères.

Nous voulons réaliser notre indépendance dans tous les domaines, et surtout dans le domaine économique. Nous voulons que notre peuple sente un changement de régime et non seulement une simple transmission solennelle de pouvoir. Nous voulons que les administrateurs rendent compte de leur gestion aux élus de la nation. Nous voulons que le régime projeté fournisse à l'individu son entière liberté, lui assure le développement de son initiative pour le bien-être de notre peuple. Nous voulons qu'on traite nos compatriotes comme des majeurs, qui sont capables de se diriger eux-mêmes, et dont les mérites ne peuvent être contestés. Nous voulons mettre fin au gaspillage, à l'extension croissante du fonctionnarisme et surtout des parasites. Nous voulons que chacun travaille avec amour, agisse avec responsabilité, et que la société donne à chacun ce que méritent ses capacités et ses aptitudes. Nous voulons une fin à la pratique du favoritisme ; nous voulons réaliser le maximum des avantages que la vie sociale peut procurer à chacun de nous et, pour terminer, notre but est le renforcement de notre unité nationale et le développement de l'esprit de solidarité et de mutuelle dépendance entre tous les habitants de la vallée du Nil.

La décentralisation que nous réclamons par des mesures de réformes urgentes, ne doit pas être réalisée d'un seul coup. Nous voulons une réforme éclairée, c'est-à-dire qui passe par des étapes successives, nettement libérale et aboutissant à une juste et équitable répartition de la compétence et de la responsabilité.

Une décentralisation exagérée n'est qu'une abdication de la souveraineté dont l'État est le seul et unique

titulaire. Il ne faut pas tomber dans un danger plus redoutable par l'adoption de mesures qui vont jusqu'à dépouiller l'État de toute action et de toute autorité. Le rôle que nous reconnaissons aux collectivités locales est un rôle de collaboration, non de substitution et de destruction. Nous voulons que l'État se décharge des fonctions qu'il considère comme subalternes, pour les confier aux soins de ces collectivités personnalisées. Celles-ci s'acquitteront de ces charges en leur donnant la plus grande attention et en dépensant le minimum possible. Nous avons dit pourquoi ; nous n'avons qu'à renvoyer notre lecteur aux pages précédentes. Leur action est toutefois sous le contrôle plus ou moins grand de l'autorité centrale. Nous aurons l'occasion d'examiner dans notre conclusion les procédés qui doivent être employés pour déclancher ce pouvoir de tutelle ou de contrôle, et comment, tout en octroyant des libertés précieuses, la voix de l'État, c'est-à-dire de la raison désintéressée, se fera entendre. N'exagérons pas non plus l'importance de l'évolution que les mesures proposées peuvent faire naître dans notre pays. « Le progrès politique, écrit M. Barthelemy ne « résultera que des efforts combinés de la législa- « tion et de l'éducation de la démocratie. Qu'on se « garde, en tout cas, d'oublier la nécessité d'observer « la continuité entre le passé et le présent, la fragilité « des institutions nouvelles qui n'ont pas leurs fonde- « ments profondément enracinés dans le passé, et le « danger des inévitables réactions lorsque le lien néces- « saire est rompu » (1).

---

(1) *Revue de Droit public* 1909, p. 154 et suiv.

La nécessité d'observer la continuité entre le présent et le futur n'est pas une simple affirmation gratuite, c'est un fait que l'histoire politique des pays à régime démocratique nous a montré. Il nous reste à nous engager dans la voie par laquelle ils sont passés.

Les raisons énoncées plus haut justifient notre choix de la matière de la décentralisation comme objet de notre dissertation. La question est à l'ordre du jour et, dès que les circonstances se montreront favorables à l'examen de la matière, la nécessité de consulter la législation comparée s'imposera. En effet l'Égypte moderne est l'œuvre exclusive de notre génération; ses institutions, malgré qu'elles soient chères à tout le pays, sont généralement d'origine étrangère. Pour la plus grande majorité, elles sont d'origine française. Nous n'avons pas besoin de montrer que le degré qu'atteint la civilisation égyptienne n'est pas inférieur à celui des pays d'Occident. Le fait d'acclimater ces institutions, de les adopter sans gêne, et sans apporter de modifications à leurs principes essentiels, est le meilleur témoin en faveur de la haute civilisation atteinte par notre pays. Par suite de ces circonstances, le lecteur ne s'étonnera pas que, vu le peu d'importance des travaux égyptiens sur la décentralisation, nous n'y fassions que peu de références au cours de ce travail.

L'Égypte évolue très rapidement, elle n'est gênée ni par une coutume ni par une tradition. C'est un pays qui offre un champ libre à tout esprit d'initiative. L'examen des méthodes occidentales d'administration auxquels nous nous livrons ici est un devoir qui nous a été inspiré par notre long séjour en Europe et spécialement en France. Nous voulons voir l'admi-

nistration égyptienne réglementée par un droit que l'on peut lui imposer. Nous voulons enfin que les libertés locales prospèrent sous l'égide de la loi et la justice. Ces vœux ne peuvent être transformés en institutions viables qu'après un choix judicieux et un examen minutieux du problème; et c'est pour ce motif que nous profitons de l'heureuse occasion qui nous a été donnée de consacrer notre travail à l'étude des principes du « self government » local et de leur application au régime égyptien.

DEUXIÈME PARTIE

Nature juridique du régime administratif égyptien par rapport à la question de la répartition des compétences entre l'autorité centrale et les pouvoirs locaux.

Nous allons décrire sous cette rubrique la nature juridique de l'administration égyptienne par rapport à la répartition de la compétence entre le pouvoir central et les autorités locales. Notre étude commencera par une description de l'administration active du plus haut fonctionnaire au plus modeste. Nous avons voulu par là mettre en relief que la seule administration dont l'action se manifeste est celle qui relève directement du pouvoir central. Les assemblées locales délibérantes ont en effet dans notre pays un rôle très réduit.

CHAPITRE PREMIER

Organisation de l'administration active en Egypte

Province. — Administration provinciale. Attributions du « Moudir » et du « sous-Moudir ». Pouvoir hiérarchique du Moudir sur les fonctionnaires de la Moudiriah. Autres attributions et responsabilités du Moudir. Attributions du Moudir en matière de police. Rapports entre les Moudirs et les membres du Parquet. Les Moudirs en tant que représentants de l'autorité centrale. Rapports du Moudir avec l'Ingénieur en chef. Le Moudir préside certaines commissions.

Les Villages. — Les Mamour-Markaz : leur complète subordination à leurs chefs hiérarchiques. — Les Omdehs et leur désignation. Attributions des Omdehs : leur caractère exclusif de simples agents de l'autorité centrale dans les villages. Absence d'un pouvoir propre de décision. La rémunération des Omdehs par une remise dans le paiement de l'impôt foncier et autres gratifications.

Conclusion. — Nature juridique de l'administration active en Egypte. Absence de recours judiciaire contre l'arbitraire administratif. Les inconvénients du système actuel. L'augmentation croissante de nos charges budgétaires, surtout des dépenses policières, sans avantage pour le pays.

PROVINCE

L'Égypte est divisée administrativement et au point de vue financier en quatorze provinces et cinq Gouvernorats : Le Caire, Alexandrie, Port-Saïd, Suez et Damiette. Ces circonscriptions administratives jouissent de droits égaux, mais leur administration diffère à plusieurs points de vue surtout si l'on envisage les détails compliqués des rouages gouvernementaux. A la tête de chaque province il y a un préfet ou moudir (1). C'est un grand fonctionnaire politique et administratif. Il est à la fois le représentant de l'État-personne et l'agent du pouvoir central, et le représentant du département (moudiriah), personne morale. Le droit égyptien en matière administrative est en voie de transformation constante et la pratique tempère beaucoup la rigueur de la théorie.

Le caractère dominant de ce fonctionnaire est sa complète subordination à l'autorité centrale. Son caractère d'agent chargé de la transmission et de

(1) Les termes du décret du 13 août 1888 — 5 Zilhodgeh 1305 sont les suivantes : « Les moudirs dans leur *moudirieh* et les gouverneurs dans leurs gouvernorats, sont les seuls représentants du pouvoir central. Dépositaires de la portion du pouvoir exécutif, appelée l'autorité administrative, ils agissent directement sur les personnes et sur les choses et règlent par eux-mêmes toute affaire administrative qui n'est pas spécialement réservée à l'autorité supérieure, ils n'ont à rendre compte de leurs actes qu'aux ministres compétents ».

(Les moudirs et gouverneurs agissent en effet au nom et par représentation de chacun des ministres).

Ce texte fait ressortir l'importance du rôle du moudir dans la hiérarchie administrative. Selon les termes du décret indiqué précédemment en principe il a un pouvoir propre de décision, à moins d'une loi ou d'un décret qui donne cette autorité au ministre ou autres agents du pouvoir central. Ce qui dans le régime français est la règle, est ici l'exception : mais nous ne devons pas cacher que le domaine des exceptions en droit égyptien est beaucoup plus étendu que la règle et qu'en fait il n'agit jamais qu'après l'approbation du ministre.

l'exécution des ordres qui lui sont adressés, son caractère de fonctionnaire de carrière généralement choisi parmi des hommes sans passé politique rend sa situation très précaire vis-à-vis du gouvernement central. Ce fonctionnaire est révocable *ad nutum*, d'abord parce que c'est un fonctionnaire d'autorité, deuxièmement parce que la jurisprudence égyptienne n'a jamais accepté la doctrine erronée qui envisage le fonctionnaire comme un salarié lié à son gouvernement par un contrat de louage, et a toujours jusqu'à présent refusé de statuer sur l'opportunité des mesures prises par l'État à l'égard des fonctionnaires (1).

Le moudir est secondé dans sa tâche par un autre fonctionnaire appelé sous-moudir qui n'a pas une personnalité distincte : il est agent du pouvoir central et subordonné du moudir qui a le droit de lui adresser des ordres et des instructions.

Les moudirs et gouverneurs ne doivent pas quitter leur province ou leur gouvernorat pour affaires privées avant d'avoir reçu notification du Ministère qu'ils

---

(1) On voit, dans ces conditions, quel est le degré de faiblesse du moudir vis-à-vis de ses chefs.

Cette jurisprudence quoique très timide, et qui est admise par nos tribunaux, est à notre sens très juste scientifiquement.

Si nous avons des reproches à lui adresser, il faut les adresser à notre législateur et non pas à nos tribunaux qui sont liés par le texte et l'esprit de la loi... En effet l'article 11 du règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes en Égypte, modifié par le décret du 26 mars 1900, est ainsi conçu dans sa forme définitive : « Les tribunaux ne pourront pas statuer sur la propriété du domaine public. Ils ne pourront connaître des actes de souveraineté ni des mesures prises par le Gouvernement en exécution et en conformité des lois et règlements d'administration publique... »

Nous renvoyons le lecteur à une étude scientifique consacrée à cet article et ses diverses applications par le docteur Abdul-Salam Zoohni, professeur à la faculté royale de Guizah (Thèse de doctorat en droit, Lyon).

sont autorisés à s'absenter. Le moudir a le droit d'infliger aux officiers de police et employés civils l'avertissement ou la retenue de traitement pour une période ne dépassant pas quinze jours. Il peut aussi les suspendre provisoirement de leurs fonctions sauf à porter immédiatement l'affaire devant le conseil de discipline. Le moudir a seul dans la province le droit d'accorder dans la limite des règlements existants des congés ordinaires aux officiers, sous-officiers, soldats et employés civils subalternes pour une période ne dépassant pas quinze jours. (Pour une période plus longue, l'autorisation préalable du ministère est nécessaire).

Le gouverneur et le moudir d'une manière générale sont chargés de faire exécuter les lois dans leur circonscription dans la mesure de leur compétence et de leurs attributions ; ils peuvent prendre des arrêtés qui sont soumis au préalable à la sanction du ministre. En matière de sécurité publique ils exercent la police sous l'autorité immédiate du Ministre de l'Intérieur et sont responsables devant le gouvernement de la sécurité et de l'ordre dans la circonscription qui relève d'eux. Le commandant de police est l'aide du moudir pour surveiller la manière dont toutes les autorités locales remplissent leurs devoirs pour le maintien de la sécurité publique dans les provinces. Le moudir doit à cet effet l'envoyer faire de fréquentes inspections et le déléguer pour aller sur les lieux quand des faits graves se produisent.

Le moudir (1) se sert aussi en se conformant à la

(1) La plus importante des attributions du moudir est, sans contredit, celle qui a trait à la nomination des omdahs et cheikhs, parce que ces autorités locales sont le pivot de tout le mécanisme adminis-

loi des auxiliaires dont il dispose tels que des Omdehs (maires), Cheikhs, Ghaffirs (garde-champêtres), agents de police, etc..

Le mamour markaz est responsable vis-à-vis du moudir de l'exécution des ordres donnés aussi bien que de la tranquillité de son district. Les moawins de police (capitaines) dans les Markazs sont chargés d'exécuter fidèlement les ordres des mamours. Dans les questions de discipline purement militaire et celles relatives à l'économie intérieure de la force de police, la responsabilité de cette partie du service incombe au seul commandant et au moawin de police dans les Markaz (1).

Le moudir a donc une autorité propre sur les autres fonctionnaires qui le secondent dans sa tâche. Il est leur chef hiérarchique, il est le représentant de chaque ministre, en un mot il est le titulaire du pouvoir exécutif dans la province. Son traitement est sensiblement plus élevé que celui des autres fonctionnaires de l'État et généralement sa situation est entourée de beaucoup de pompes. En matière disciplinaire, les moudirs et gouverneurs, de même que les sous-moudirs et sous-gouverneurs sont justiciables de la Haute-Cour de discipline instituée par le décret du 24 décembre 1888. D'après des extraits des circulaires n° 124 du 14 février 1895, n° 130 du 3 mars 1895 et n° 79 du 24 septembre 1896, le moudir ou gouverneur

---

tratif. Or comme la paix publique dans les villages et au milieu des populations rurales, dépend beaucoup de ce premier échelon de l'administration, le discernement apporté à son choix est un acte qui doit solliciter toute la vigilance du moudir. (*Droit public et administratif de l'Egypte*, par Lamba, p. 191).

(1) Extrait du décret du 31 décembre 1883 et de la circulaire du Ministère de l'Intérieur des 8 nov. 1894 et 25 mars 1895.

ne doit pas accorder de congé aux wékils (sous-préfets), sous-gouverneurs, mamours, moawins ou chefs des bureaux de correspondance, sans avoir obtenu l'approbation préalable du Ministère. Toutefois, dans les cas d'urgence absolue, le moudir peut autoriser le fonctionnaire à partir en congé avant d'avoir reçu l'approbation du Ministère.

Nous avons déjà montré que le préfet (moudir) en sa qualité d'agent de l'autorité centrale est tenu de prendre toutes les mesures qu'il croit nécessaires afin d'assurer la sécurité et la tranquillité publique. Il est à la fois le directeur de la police administrative, qui a pour but d'assurer l'ordre et de prévenir les délits, et officier de la police judiciaire. Celle-ci est dirigée par le Procureur général, les chefs des parquets et leurs substituts, elle a d'ailleurs pour agents ou auxiliaires des fonctionnaires de l'ordre judiciaire aussi bien que des fonctionnaires de l'ordre administratif. La police administrative s'appelle police générale, police municipale ou police rurale suivant son objet. La police générale qui a pour objet de maintenir le bon ordre sur tout notre territoire est assurée par le Chef de l'État, par le ministre de l'Intérieur, par les moudirs et leurs subordonnés, omdahs et commandants de police. La police municipale, d'après M. Berthelemy, comprend l'ensemble des mesures réglementaires ou individuelles prises par un maire comme chef du groupement communal pour maintenir le bon ordre et assurer le respect des lois dans l'intérieur de la commune. La police rurale a pour objet la sécurité et la salubrité des campagnes. Elle rentre également dans les attributions du maire. En Égypte ces attributions sont propres au moudir qui peut délé-

guer ce droit à un omdah (maire) ou mamour suivant les circonstances. Cette délégation n'enlève pas au moudir sa qualité de seul titulaire du pouvoir de police : les autres ne sont que des agents qui relèvent directement de lui et dont les actes ne sont exécutoires qu'après son approbation. Les mesures de police, de quelque police qu'il s'agisse d'ailleurs, sont des actes d'autorité : décrets, règlements, arrêtés, mesures individuelles ou générales ordonnant ou prohibant quelque chose.

Les moudirs, d'après la circulaire du 13 décembre 1908, sont personnellement responsables de la tranquillité publique et du maintien de la sécurité dans leur province ; leur autorité et leur pouvoir sont pleins et entiers et ne doivent rencontrer aucun obstacle en dehors des limites fixées par les lois et règlements émanant des autorités compétentes. La mission la plus importante qui est confiée aux moudirs est la sauvegarde de la sécurité publique; ils doivent veiller avec soin au maintien du bon ordre.

En ce qui concerne les faits criminels d'une certaine gravité, il y a lieu, pour eux, de surveiller les enquêtes par eux-mêmes pour arriver à la vérité. Il est de leur devoir, dans toute affaire importante, de se rendre immédiatement sur les lieux afin de ne pas laisser passer l'occasion de réunir les premières preuves qui servent toujours de base à élucider les enquêtes. Ils doivent, dans ce cas, contrôler l'enquête et donner leur avis aux agents qui la conduisent. Les fonctionnaires de l'Administration ne doivent pas se limiter à trouver le coupable et à présenter un accusé à l'autorité judiciaire, mais ils sont tenus de rechercher et de poursuivre la découverte de la vérité, par

les voies et moyens légaux. Ils doivent se rappeler que l'examen des statistiques criminelles pour connaître le nombre des affaires déférées aux tribunaux, des affaires dressées provisoirement ou définitivement, n'importe pas autant que l'urgence qu'il y a pour les représentants de l'autorité administrative chargés d'une enquête criminelle, à avoir devant les yeux un seul souci, celui d'arriver à la vérité. Les fonctionnaires préposés aux enquêtes administratives, quand ils se transportent sur le lieu de l'incident et qu'ils constatent que l'omdeh ou le cheikh a commencé l'enquête sans parvenir cependant à un résultat définitif, doivent néammoins tenir compte de cette instruction préliminaire pour ne pas : 1° écarter l'enquête de la voie simple dans laquelle elle était conduite, qui est la voie la plus proche de la vérité; 2° fournir à l'omdah ou au cheikh un moyen de se soustraire à la responsabilité et de satisfaire le fonctionnaire chargé de l'enquête en le poussant de la sorte à fournir des preuves fictives qui portent très souvent les tribunaux à ne pas prendre en considération la majeure partie de ces enquêtes. Une harmonie parfaite doit exister entre le parquet et l'administration ; les moudirs doivent s'efforcer de faire disparaître tout malentendu qui surviendrait entre les représentants de ces deux autorités. Le ministre de l'Intérieur a, à maintes reprises, adressé des recommandations sévères à cet effet, car l'accord entre les deux autorités est une garantie de la bonne marche des enquêtes criminelles. Lorsque le parquet prend en main une enquête, le fonctionnaire de l'administration chargé de procéder à l'instruction criminelle ne doit pas l'abandonner, mais lui prêter au contraire

son assistance et l'aider de ses renseignements et de ses recherches, à la condition, toutefois, que ses démarches n'apportent pas la confusion.

Les moudirs et gouverneurs doivent contrôler, soit par eux-mêmes, soit par l'intermédiaire des mamours, les actes de chaque jeune officier qui manquerait de l'expérience voulue et l'aider de leurs conseils et de leurs avis jusqu'à ce qu'il atteigne le degré de connaissances et de capacités requises.

Les moudirs et gouverneurs doivent toujours être les apôtres de la bonne harmonie et de la parfaite entente qui doit régner entre les familles ; ils doivent user de leur influence pour faire disparaître les motifs de discorde, car le désaccord entre les familles engendre souvent les crimes. Ce principe doit être inculqué aux différentes classes de fonctionnaires pour qu'ils puissent prêter leur concours au maintien du bon ordre et de la sécurité dans le ressort de leur juridiction respective.

Les moudirs doivent avoir un soin minutieux dans le choix des omdehs et cheikhs des villages (1) et faire en sorte que nul ne puisse poser sa candidature comme omdeh ou cheikh s'il ne joint à une conduite exemplaire le fait d'appartenir à une famille renommée, considérée et possédant une influence morale, tout en tenant compte cependant du désir de la majo-

---

(1) Les cheikhs des villages sont choisis par un comité siégeant à la moudirieh sous la présidence du moudir. Ce sont des fonctionnaires rétribués par une remise dans le paiement de l'impôt foncier et autres gratifications. Ils sont chargés de l'exécution des ordres que l'omdah fait parvenir dans leur circonscription. Ils lui doivent obéissance et sont responsables auprès de lui. L'avis de l'omdah, sous l'ordre duquel ils travailleront, est toujours pris avant leur nomination.

rité des habitants et de leur désir de l'élection du candidat.

Les attributions que nous venons d'énumérer sont exercées par le moudir tantôt en qualité *d'agent* du pouvoir central soumis à l'autorité immédiate du ministre, recevant de lui des instructions et des ordres hiérarchiques, tantôt, comme *représentant* de l'autorité centrale ayant un pouvoir de décision propre auquel le ministre ne peut se substituer que lors d'un appel dévolutif. On doit spécialement citer parmi ces dernières certaines attributions qui sont d'une importance primordiale dans un pays agricole comme l'Égypte. D'après les règlements de la présidence du conseil des Ministres du 31 décembre 1885, les moudirs en matière *d'irrigation* (1) doivent veiller à ce qu'une juste distribution des eaux soit faite dans les divers districts dont se composent leurs moudiriahs. Le moudir fera connaître en temps opportun aux inspecteurs des irrigations, délégués du ministère des Travaux Publics, les localités auxquelles à tel ou tel

(1) Nous devons rappeler ici très brièvement les attributions des moudirs en cas d'inondation. La réglementation a perdu sa valeur pratique étant donné que les œuvres des réservoirs accomplis depuis plusieurs années par nos ingénieurs sont complètement achevées et protègent le pays suffisamment contre tout danger éventuel d'inondation. Le principe général qui domine cette législation est la coopération constante et nécessaire du moudir et de l'inspecteur d'irrigation de sa province. D'après le décret du 22 février 1894 si, pour exécuter des travaux de protection contre l'inondation, il faut occuper un terrain cultivé ou non ou démolir une maison, c'est le moudir, qui, après avoir entendu l'inspecteur d'irrigation, agit d'urgence. Il estime avec quatre notables, dont deux choisis par les parties intéressées, le montant du dommage que doit payer le Ministère des Travaux Publics et en cas de partage sa voix est prépondérante. A défaut d'accord amiable entre les parties sur le chiffre de l'indemnité due pour l'établissement de rigoles, drains, servitudes, etc., la question est posée devant une commission d'évaluation, composée du moudir, de l'ingénieur en chef et de deux notables ; la voix du moudir est toujours prépondérante.

moment il est nécessaire de donner plus d'eau que ces localités n'en reçoivent, en tenant compte des justes plaintes qui lui seraient adressées à ce sujet par les chefs des villages.

Il sera du devoir des inspecteurs de satisfaire à ces demandes dans la mesure du possible, et, au cas où il y aurait des obstacles à ce qu'ils puissent y faire droit, les inspecteurs devront expliquer aux moudirs la situation et communiquer l'affaire au ministère des Travaux Publics, le moudir, de son côté informera le Ministère de l'Intérieur ; les deux ministères ensemble aviseront, et, s'il est nécessaire, porteront la question au conseil.

Au début de chaque année, le moudir, avec le Conseil provincial auquel les ingénieurs assistent, indiqueront, suivant les usages actuels, les différents travaux à exécuter et détermineront le nombre de corvées ou des curages à exécuter, en entreprise ou en corvée. Pour mettre le moudir à même de remplir cette mission avec parfaite connaissance de cause, l'ingénieur en chef devra, quelques jours avant la réunion du Conseil provincial, lui communiquer ses évaluations et ses calculs.

Le moudir se mettra en communication directe avec les ingénieurs en chef pour tous les cas qui peuvent se présenter dans le cours de l'année. S'il n'obtient pas satisfaction, il s'adressera à l'inspecteur, et au besoin au ministère de l'Intérieur. Si le moudir avait des raisons pour croire qu'il serait nécessaire ou utile d'ouvrir plus ou moins tel ou tel pont-barrage, il devra s'adresser à l'ingénieur en chef et au besoin à l'inspecteur, en donnant ses raisons et toutes les fois que cela sera possible, l'ingénieur ou l'inspecteur

fera droit à la demande du moudir, et, au cas contraire, expliquera quels sont les empêchements, qui devront être communiqués aux ministères de l'Intérieur et des Travaux Publics et au Conseil s'il est nécessaire. Les ingénieurs relèvent du ministère des Travaux Publics, mais ils doivent au moudir le respect et la déférence dus au principal représentant du gouvernement dans la province. Ils devront répondre à ses demandes et lui donner tous les renseignements qu'il désire. Le moudir peut même en appeler à l'inspecteur contre un ingénieur qui aurait agi en dehors de ses ordres. Le moudir peut et doit, par suite de sa connaissance toute spéciale des intérêts agricoles en présence, indiquer en quoi de nouveaux arrangements peuvent nuire aux propriétaires et au gouvernement ; les deux ministères devront être avisés, ainsi que le Conseil. Le moudir doit prendre toutes les mesures relatives au nombre des hommes de corvée, être d'accord avec l'ingénieur pour l'ordre dans lesquels doit s'effectuer les curages des canaux et pour les époques du curage (1).

---

(1) Circulaire du Ministre de l'Intérieur aux moudirs, du 21 juin 1888 : « Le service d'irrigation ainsi que les branches qui s'y rattachent est un des points les plus importants dont dépendent la prospérité et le bien-être du pays ; vous êtes donc invité à le considérer avec toute l'attention qu'il implique en vous pénétrant bien que vous êtes responsable de sa bonne marche. Vous agirez donc à cet égard d'après les instructions que vous possédez déjà, notamment celles arrêtées par le Conseil des Ministres le 31 décembre 1885 et fixant les attributions des inspecteurs d'irrigation et des moudirs et que j'estime suffisantes pour vous donner toute la latitude voulue à l'effet de remplir vos devoirs. D'ailleurs vous vous adresserez à ce ministère pour toutes les difficultés que vous pourriez rencontrer dans la pratique en lui communiquant vos observations. De cette façon et d'accord avec le Ministère des Travaux Publics, il sera possible d'assurer au service des irrigations dont dépendent le développement de l'agriculture et la prospérité du pays, un fonctionnement régulier et qui ne donne lieu à aucune plainte ».

De plus le moudir préside certaines commissions, entre autres la commission pour l'élection et la révocation des omdahs (maires), la commission de la voirie qui délivre les permis de bâtir et l'ordre de démolir les bâtiments menaçant ruine, ou les maisons soumises à une servitude de reculement, et la commission sanitaire pour prévenir et enrayer les maladies épidémiques ou contagieuses.

Il siège comme juge administratif pour juger certaines contraventions d'ordre administratif et dont les amendes ont un caractère réparateur. Il surveille la rentrée des impôts, enfin il contrôle la marche générale des élections.

LES VILLAGES

La moudiriah est divisée en un certain nombre de markaz, à la tête desquels se trouve un mamour. Celui-ci, délégué du moudir, est son représentant dans le markaz. Soumis à son autorité, relevant directement de lui, il lui doit obéissance et doit se conformer aux ordres hiérarchiques qui lui sont adressés par le moudir. Le mamour, officier de police judiciaire, est à la tête de la police administrative dans le markaz. Son rôle est réduit à une fonction de transmission et de relation.

Le markaz se divise généralement en plusieurs villages y compris le chef-lieu où se trouve le mamour et à la tête de chaque bourgade il y a un omdah.

Pour être nommé omdah d'un village il faut : 1° être âgé de vingt-cinq ans accomplis; 2° posséder au moins dix feddans, à titre de propriétaire; 3° n'avoir subi devant les tribunaux aucune condamnation pour crime ou délit touchant l'honorabilité.

D'après l'article 2 du décret du 16 mars 1895 il sera institué près de chaque moudir une commission provinciale qui choisira les omdahs et cheikhs sur une liste, préparée par la moudiriah (préfecture), des personnes réunissant les conditions exigées par l'article 1er du même décret. Elle examinera toutes les questions qui lui seront soumises par les moudirs ou le ministre de l'Intérieur relativement aux omdahs et cheikhs et à leur gestion. En dehors des convocations exceptionnelles faites par le moudir pour affaires urgentes, cette commission se réunira régulièrement tous les deux mois à des époques déterminées par le ministère de l'Intérieur. Elle sera composée du moudir ou de son wékil (sous-préfet) comme président, d'un délégué du ministère de l'Intérieur, d'un substitut du Parquet et de quatre notables ou omdahs de la province choisie par les moudirs, parmi les personnes désignées de la manière suivante : les omdahs de chaque district de la moudiriah choisiront un ou deux représentants d'après le nombre fixé par le ministère de l'Intérieur. Les élections doivent être validées par le ministère et dans le cas contraire il sera procédé à de nouvelles élections. Le mandat de ces représentants aura une durée d'une année ; toutefois ils pourront être maintenus par le ministère de l'Intérieur pendant une seconde année, à l'expiration de laquelle une nouvelle élection sera obligatoire. La présence du président, du délégué du ministère de l'Intérieur et de deux notables ou omdahs au moins sera nécessaire pour que la commission puisse valablement délibérer, et, dans le cas, où il s'agira de la nomination d'un omdah ou d'un cheikh, un représentant du district dans lequel est situé le village où la nomination doit

avoir lieu fera partie de la commission. Toutes les fois que la commission aura appliqué une peine en vertu de l'article 5 du même décret, un substitut du Parquet devra faire partie de la commission. Les décisions seront prises à la majorité absolue des voix. Dans le cas où deux avis différents réuniraient un nombre égal de voix, celui auquel se sera rallié le président prévaudra. Avant de prendre une décision sur la nomination d'un omdah, la commission demandera l'avis du mamour. Dans le cas de la nomination d'un cheikh, la commission demandera en plus l'avis de l'omdah de la localité. Si le village est situé en tout ou en partie dans les teftiches des administrations des domaines de l'État et de la daïra Sanieh, la commission prendra également l'avis d'un moufettiche (inspecteur dans les domaines). Les nominations proposées par la commission provinciale ne deviendront définitives qu'après avoir reçu les sanctions du minitère de l'Intérieur. Si le Ministère n'approuve pas le choix, l'affaire sera de nouveau portée devant la commission provinciale, qui proposera un autre candidat.

La personne ainsi élue par la commission et confirmée dans sa situation d'omdah par le ministre de l'Intérieur devient un fonctionnaire public, un agent pour l'exécution des ordres du gouvernement. Il ne représente à aucun titre son village. Celui-ci est dans l'état actuel de la législation dépourvu de toute personnalité morale. Il n'est qu'une simple circonscription administrative qui ne peut devenir ni propriétaire ni légataire. D'après l'article 3 du même décret, l'omdah sera le seul chef du village et responsable des troubles. Toutefois le ministère de l'Intérieur, sur la proposition de la commission provinciale,

pourra exceptionnellement décider la nomination de deux omdahs dans une localité. Le mamour, d'accord avec l'omdah, fera la répartition de la circonscription territoriale de chaque village d'après le désir de ses habitants parmi les cheikhs dont le nombre sera arrêté par le ministère de l'Intérieur sur la proposition de la commission provinciale.

L'omdah est un officier de police judiciaire. Il est en outre chargé de toutes les questions concernant la sécurité publique. Il veillera suivant les termes mêmes de l'article 4 à la stricte observation, dans les limites de son village, des lois et règlements en vigueur, et exécutera les ordres des divers ministères qui lui seront transmis de la moudiriah par l'entremise du mamour. Ce dernier exerce un contrôle très minutieux sur tous les actes de l'omdeh. Ainsi d'après le décret du 4 septembre 1900 toute décision prise par un omdah sera soumise à l'approbation du mamour-markaz ou du fonctionnaire désigné pour le remplacement. De plus, d'après l'article 5 du décret du 16 mars 1895, les omdehs et les cheikhs peuvent être révoqués par décision du ministère de l'Intérieur.

En cas de manquement à leurs devoirs, le moudir aura le droit d'infliger aux omdehs et cheikhs certaines peines disciplinaires. En cas de manquement grave l'affaire doit être portée devant la commission provinciale dont il est parlé à l'article 2. Les décisions dans ce dernier cas doivent être communiquées au ministère de l'Intérieur qui aura la faculté de les approuver ou de les modifier.

L'omdah n'a pas un pouvoir réglementaire dans l'étendue de son village. Ce n'est pas à lui de faire des règlements, c'est le moudir ou le sous-moudir pour

toute la province et le mamour des markaz pour leur markaz. L'omdeh doit seulement porter à la connaissance de ses administrés les ordres du gouvernement de quelque nature qu'ils soient, de quelque autorité qu'ils émanent, soit par voie de publication, soit par voie d'affichage. Ses devoirs sont multiples, il est impossible de les grouper méthodiquement.

Nous avons montré comment l'omdeh, au bas de l'échelle administrative, se trouve incorporé dans le cadre des administrateurs. Il a plusieurs chefs hiérarchiques, et quelquefois il est difficile pour lui de concilier des ordres issus de chefs différents ou venant du même chef, mais à des temps différents. L'administration centralisée ne lui laisse pas la moindre initiative, mais néanmoins il est responsable de beaucoup de choses. D'après l'article II du décret, l'omdeh doit empêcher toute rixe ou querelle ayant pour cause des contestations quant aux limites des propriétés. Il doit intervenir à l'amiable entre les parties et arranger les différends avec l'agent du département de l'arpentage et du cadastre et un cheikh. Si l'une des parties n'est pas satisfaite de l'arrangement, elle portera sa plainte devant l'autorité judiciaire compétente et, en attendant sa décision, l'omdeh doit veiller au maintien de l'ordre public en laissant les parties dans le *statu quo ante*. De même, il pourra trancher provisoirement toutes contestations quant à l'usage des drains ou des rigoles appartenant aux particuliers dans le ressort du village. Enfin l'article 12 prescrit que les omdehs doivent tenir, sous la surveillance du ministère de la Justice, des registres fournis par ce ministère, où ils relateront les circonstances de chaque fait et la décision prise.

Le législateur tenant en considération la multiplicité de charges qu'il confie aux soins des omdehs a trouvé opportun, pour stimuler leur zèle et leur dévouement dans l'accomplissement de leur devoir, de leur donner certains avantages pour récompenser un peu leur dérangement. L'article 7 dit : en récompense de leurs services les omdehs et les cheikhs des villages jouiront des avantages suivants : « exemption pour eux et pour leurs enfants du service militaire ; remboursement de frais de transport quand ils sont appelés au chef-lieu de la moudiriah ou quand ils sont désignés pour une mission en dehors de leur district ».

De plus le décret du 16 mars 1895 leur fait encore une autre gratification. D'après son article premier à partir du premier juillet 1895 sont exonérées de l'impôt foncier jusqu'à concurrence de cinq feddans par omdeh, les terres appartenant en propre à chacun des omdehs dans les villages de l'Égypte. Cette exonération s'applique exclusivement aux terres sises dans le village où l'omdeh est nommé et est limitée à la durée de ses fonctions. Au cas, dit l'article 2, où, pour une cause quelconque, un omdeh viendrait à cesser ses fonctions dans le courant de l'année, l'impôt foncier des terres exonérées aux termes de l'article précédent redeviendra exigible à partir du commencement du mois pendant lequel ses fonctions auront pris fin.

CONCLUSION

Si nous voulons maintenant donner une qualification juste à notre régime administratif, il ne sera plus difficile de la deviner. La centralisation adminis-

trative excessive domine tout notre droit public. On voit que les moudirs doivent rendre compte de leur gestion aux ministres compétents, dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que le ministre leur adresse. Les sous-moudirs doivent rendre compte de leur part des actes accomplis par eux aux moudirs, qui pourront les annuler ou les réformer, même pour des raisons d'inopportunité. Les mamours de leur côté sont les délégués des moudirs et en cette qualité leur doivent obéissance. Enfin les omdehs sont dans la dépendance absolue des mamours et sont spécialement chargés de l'exécution des actes de l'autorité supérieure relatifs à la police rurale.

Le contrôle hiérarchique exercé par le ministre sur le moudir est une satisfaction donnée à la nature humaine, qui se croit toujours victime d'une injustice quand l'administration agit contre elle. La hiérarchie a pour but ici d'assurer la liberté. Il y a à craindre le despotisme du pouvoir local. Un omdeh, qui n'aura en vue que l'intérêt du moment ou qui sera dominé par la pression d'un parti pourra opprimer la minorité. L'omdeh et le mamour n'administrent jamais heureusement d'une façon souveraine. Ils ont toujours une menace suspendue sur leur tête, et la crainte du supérieur sera pour eux le commencement de la sagesse. Le moudir ou gouverneur se trouve à son tour dans la dépendance du ministre lequel est en définitive responsable devant la Chambre des Députés, c'est-à-dire devant les élus de la nation. L'éloignement suffit pour tempérer l'exercice du gouvernement. Le fonctionnaire de rang supérieur agira avec plus d'indépendance, moins d'étroitesse de

vues que les pouvoirs locaux, qui ne sont pas toujours exempts de préjugés et incapables de les dominer.

Mais, à notre avis, le recours hiérarchique qui résulte de la superposition de degrés dans une organisation autoritaire des agents ne suffit pas à protéger complètement les intérêts des particuliers. En Égypte le pouvoir administratif peut faire des actes illégaux sans que l'on puisse obtenir leur annulation par une autorité quelconque. D'après l'article 11 du règlement de l'organisation judiciaire pour les procès mixtes « les tribunaux ne pourront pas connaître des actes de souveraineté ni des mesures prises par le gouvernement en exécution et en conformité des lois et règlements d'administration publique... »

L'auteur de ces lignes justifie la manière de voir du législateur égyptien qui défend aux tribunaux d'interpréter ou d'annuler un acte administratif. Donner un pareil pouvoir aux tribunaux, surtout aux tribunaux étrangers comme les tribunaux mixtes, c'est réduire l'administration à l'inaction. M. Gabriel Mandrette (1) écrit ce qui suit : « La nécessité d'exa-« miner un acte administratif quelconque pour en « apprécier la légalité si elle paraît douteuse, pour en « fixer le sens s'il est obscur, peut se poser à l'occa-« sion d'un litige né, actuel et dont la solution dépend « de cet examen préjudiciel. On aurait certainement « pu en confier le soin au tribunal chargé de statuer « au fond, en vertu de la règle : *accessorium sequitur* « *principale.* Mais, par application des principes « de la séparation des pouvoirs, tel qu'il est admis en

(1) Gabriel MANDRETTE, *Des Instructions des Supérieurs hiérarchiques en Droit administratif*, p. 132 et suiv.

« droit administratif, on a décidé que la compétence « serait exclusivement réservée à l'administration, « soit dans sa branche active, soit dans sa branche « juridictionnelle (1) ».

Si l'administré en Égypte ne peut pas s'adresser aux tribunaux pour demander l'interprétation d'un acte administratif, il ne peut pas non plus demander l'annulation d'un acte administratif illégal pour excès de pouvoir. Un acte entaché d'illégalité en France peut être annulé au moyen du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État. C'est un recours juridictionnel contre un acte qui émane d'un agent administratif compris dans la hiérarchie ; il faut de plus que cet acte soit de nature à faire grief à quelqu'un. Enfin le recours pour excès de pouvoir ne peut être fondé que sur l'illégalité de l'acte et non sur son inopportunité. Ce recours peut être accepté même pour la violation de la règle d'après laquelle les agents administratifs ne doivent pas se servir de leurs pouvoirs légaux dans un but autre que celui pour lequel ces pouvoirs ont été donnés (détournement de pouvoir). Lorsque le grief est reconnu fondé, le Conseil d'État accueille la requête et annule l'acte. Cette annulation a un caractère spécial : elle opère *erga omnes*, même à l'égard des individus qui ne sont pas intervenus dans la procédure du recours. La chose jugée a une autorité absolue et non pas relative. Dès lors un tiers ne sera pas obligé de former un autre recours pour se prévaloir de l'annulation. « D'autre « part, écrit M. Gaston Jèze dans un mémoire présenté

---

(1) Cass. Chambres réunies, 16 mai 1893, *Revue d'administration*, août 1893.

« au congrès international de Bruxelles (1910) l'annu-
« lation est la seule chose que puisse prononcer le
« Conseil d'État. En particulier il ne peut pas allouer
« des dommages intérêts sur un recours pour excès de
« pouvoir. Ce n'est pas à dire que l'action en dommages
« intérêts ne puisse être dirigée contre l'État ou
« contre une autre administration, devant le Conseil
« d'État, en cas de préjudice pécuniaire causé par
« l'acte illégal annulé par le Conseil d'État sur le
« recours pour excès de pouvoir. Mais il faudra
« former une action nouvelle, laquelle ne bénéficiera
« pas des faveurs de procédure et de dispense des
« frais édictés pour le recours pour excès de pou-
« voir ; il y a là une complication qui pourrait être
« supprimée par le Conseil d'État. Seuls les avocats
« au Conseil d'État et le Trésor public y perdraient
« de l'argent... »

L'étude que nous venons de faire montre comment notre administration peut arriver à administrer et à gouverner par des moyens illégaux, par des infractions constantes aux lois sans qu'on puisse la contraindre à se conformer à celles-ci. Les tribunaux, bien entendu, peuvent accueillir une demande en dommages-intérêts, mais notre législation ne fournit aucun remède légal tendant à faire annuler rétroactivement un acte entaché d'un excès de pouvoir. L'administration arrive ainsi par des procédés injustes à imposer aux citoyens des sacrifices contre lesquels les particuliers se trouvent complètement désarmés. Une administration très hiérarchisée et centralisée comme la nôtre, tend de plus en plus à tyranniser le peuple et on voit constamment dans le pays des agents de l'administration traiter leurs frères avec brutalité.

Ce n'est pas le moment de rappeler aux autorités ce fait incontestable que l'administration est très impopulaire chez nous. La raison en est patente. L'administration est très forte à cause de la centralisation excessive, et contre son caprice, contre sa mauvaise volonté il n'y a pas de frein. Il faut d'abord abolir ce régime militaire. Du reste nous ne disons pas ces vérités sans nous soucier des faits. Car le Caire, lui-même, la capitale de notre pays est administré par des militaires de carrière, possédant des connaissances imparfaites. L'administration, en effet, est un art qui présuppose la connaissance de beaucoup de notions diverses, surtout d'économie politique et sociale, de droit public et également des sciences administratives et financières. L'administration égyptienne, malgré sa force et sa tyrannie n'impose pas le respect. Il est difficile dans l'état actuel de la législation de convaincre une personne respectable d'accepter une très haute fonction dans l'administration. C'est la raison pour laquelle jusqu'à aujourd'hui le pays a compté plus d'une fois sur les magistrats comme sur des hommes capables et intègres et il ne trouvait guère parmi les fonctionnaires de la haute administration des gens qui soient à la hauteur de leurs collègues magistrats. La réforme est très simple à effectuer. Notre pays est riche d'hommes très capables, très instruits et dont le talent est reconnu de tous. Le gouvernement doit leur confier les hautes fonctions de l'administration, et, en agissant ainsi, il sauvera le pays de l'anarchie et le peuple de la tyrannie militaire, car on ne saurait trop insister sur l'incurie et le désordre général provoqués par l'état de chose actuel.

Du reste l'étude du budget de 1923 montrera mieux que tous autres arguments la véracité de nos précédentes affirmations. D'après la loi nº 2 de 1923, portant fixation du budget général de 1923, on constate que les prévisions budgétaires de la police ont été fixées à 1.274.622 livres égyptiennes, soit une augmentation sur celles de 1922 de 287.646 livres égyptiennes.

Les dépenses de la police durant ces dernières années sont caractérisées par un mouvement ascentionnel *remarquable.*

1917.....	490.841	dépenses effectuées
1918.....	560.048	— —
1919.....	711.338	— —
1920.....	930.644	— —
1921.....	971.561	— —
1922.....	986.976	prévisions budgétaires
1923.....1.274.622		— —

Si l'on ajoute aux dépenses budgétaires de l'exercice 1923-1924 celles des Ghaffirs, du corps soudanais à dromadaires, de l'école de police, des départements de la sécurité publique et parquet, il devient manifeste que la nécessité de pourvoir à la sécurité publique, ainsi que la découverte et la répression des crimes, grève les ressources du pays d'une charge *extrêmement lourde* qui atteint presque le chiffre de 3 millions de livres égyptiennes. Les propositions, du ministère de l'Intérieur, avaient cependant excédé les prévisions du présent budget.

On a le droit devant un budget de police aussi effarant, de se demander si vraiment les dépenses inscrites sont bien nécessaires. Son examen ne permet

en tout cas, que de constater deux choses qui sautent aux yeux et qui sont : 1° l'augmentation croissante de la criminalité en Egypte et 2° le renforcement parallèle de l'organisation policière égyptienne également croissante. Et cet état de choses, d'autant plus regrettable que les ressources du Trésor ne permettent pas une prodigalité aussi excessive, est, nous le répétons, la conséquence logique du système administratif actuel. La conclusion à en tirer est dès lors aisée : elle se résume simplement dans la nécessité de transformer complètement ce régime impuissant et néfaste pour le refondre complètement sur des bases purement juridiques et rationnelles de façon à l'adapter le mieux possible aux besoins du pays.

Les hommes capables, en effet, ne peuvent pas travailler, ne peuvent déployer leur activité si le gouvernement reste le seul dépositaire du pouvoir enlevant à ses agents tout pouvoir de décision propre.

Il faut augmenter les attributions de ces hauts fonctionnaires et il faut les seconder dans leur tâche par des jeunes gens très instruits qui possèdent un diplôme supérieur et passent un concours.

Il est temps que les hommes capables et dévoués montent à l'assaut du pouvoir. Il est temps de réformer notre droit administratif, d'établir des freins à la mauvaise volonté de l'administration, des recours contre tout acte illégal et de donner aux particuliers le véritable remède pour faire cesser l'injustice et la tyrannie dont ils sont l'objet. Il est temps d'apprendre aux fonctionnaires qu'ils sont les serviteurs du public, qu'ils restent dans leurs fonctions non pas pour être nourris et logés comme dans une maison de bienfaisance, mais pour accomplir leur devoir qui est la sau-

vegarde de l'intérêt national. Il est temps pour les administrateurs de comprendre qu'ils doivent être des hommes instruits, capables et vraiment utiles pour la société. Administrer n'est pas émettre des ordres brutaux et futiles, ce n'est pas mépriser, en raison de son ignorance et de son inaptitude, ses frères qui ont peut-être plus de valeur que lui, mais au contraire d'être un modèle pour le pays, de s'adonner entièrement à l'accomplissement de son devoir, de stimuler l'instruction, d'activer le commerce et l'industrie, de développer l'esprit de coopération, de faire régner la justice dans la gestion des services publics et en un mot d'être le véritable serviteur dévoué qui sacrifie sa santé et son temps pour appliquer ses connaissances diverses avec doigté aux faits quotidiens et complexes qui se produisent dans la vie administrative.

CHAPITRE II

Organisation de l'administration délibérante

Province. — Le Moudir et le conseil provincial. Recrutement des conseillers provinciaux. Attribution du conseil. Contribution et gestion financière. Les ezbeks. Le conseil provincial et l'enseignement. Le conseil provincial n'a dans la majorité des cas qu'un rôle consultatif. Absence des conférences inter-provinciales. Absence d'un recours juridictionnel.

Organisation municipale. Villes. Les municipalités. L'ingérence gouvernementale. Les commissions locales et leur organe exécutif (Comité permanent). Attributions du Comité permanent. Enumération des recettes. Le municipalisme enrichit relativement les commissions locales. Leurs attributions. Forces exécutoires des délibérations de la commission locale. Absence d'une règlementation des syndicats de communes.

PROVINCE

La province (moudiriah) constitue une personne morale qui a pour représentants d'une part le moudir, pour l'action, et d'autre part le Conseil provincial pour la délibération.

Le moudir, en tant que représentant de la moudiriah personne morale, est l'ordonnateur principal de

ses dépenses, le chef de tous les services provinciaux. Il a la gestion du patrimoine et des finances provinciales. Enfin il est l'agent exécutif pour les décisions prises par le Conseil provincial dans la mesure où celui-ci a un pouvoir de décision propre.

D'après l'article 49 de la loi organique du 1er juillet 1913 qui confirme l'institution par la loi de 1883 d'un conseil provincial dans chaque moudiriah, le moudir est chargé de convoquer ledit Conseil. Celui-ci se réunit en comité secret, nul ne pourra assister aux séances du conseil ni à celles de ses comités, sans y être invité par le Conseil ou par le moudir, dans l'intérêt des questions portées à l'ordre du jour. Toutefois, il appartient à tout ministre de nommer un ou plusieurs délégués chargés d'assister aux séances du conseil provincial ou de ses comités dans lesquelles seront discutées des questions intéressant un service dépendant de son ministère. Ces délégués prendront part aux discussions sans voix délibérative.

Le moudir ou le sous-moudir (en cas d'absence du premier) sera membre de droit et président de tous les comités du conseil et du Conseil lui-même. Il présidera toute séance à laquelle il assistera. Les séances du Conseil ne seront régulières qu'autant que le nombre des membres présents sera supérieur à la moitié du total élu. Les décisions seront prises à la majorité, et en cas de partage la voix du président est prépondérante.

Le ministre de l'Intérieur pourra édicter, par arrêté approuvé par le Conseil des ministres, des règlements d'application générale, chaque conseil provincial pourra, avec l'approbation du ministre de l'Intérieur, établir son règlement intérieur.

L'article 44 indique la composition des conseils provinciaux comme suit : chaque conseil comprendra deux représentants de chacun des markaz de la moudiriah élus par les électeurs délégués des villages du markaz.

Les deux représentants doivent être domiciliés dans la circonscription du Markaz qu'ils représentent. Pour l'application de ces dispositions : 1° tout chef-lieu d'une moudiriah ayant une organisation administrative à lui propre sera considéré comme faisant partie du markaz dans la circonscription duquel il se trouve situé ; 2° tout markaz dont la population ne dépasse pas 20.000 habitants et toute subdivision administrative d'une moudiriah ne formant pas un markaz, seront réunis à d'autres markaz par arrêté pris par le ministre de l'Intérieur sur l'avis conforme du Conseil des ministres.

Les conseillers provinciaux d'après l'article 45 de la loi électorale n°30, 1913, sont élus par les électeurs délégués convoqués à cet effet au chef-lieu du markaz. Pour être électeur-délégué il faut être choisi à cet effet par un groupe de cinquante électeurs. D'après l'article 14 de la même loi il faut que le candidat soit inscrit sur la liste des électeurs et qu'il ait trente ans accomplis.

La durée du mandat dans les conseils provinciaux est de quatre ans. Un représentant de chaque markaz sortira tous les deux ans, à tour de rôle. Les membres sortants du conseil continueront à exercer leurs fonctions jusqu'à la désignation de leurs remplaçants. Ils sont rééligibles. En cas de vacance d'un siège d'un membre d'un conseil provincial il sera procédé au plus tard dans le délai de trois mois à une

nouvelle élection. Le mandat du nouvel élu ne durera que jusqu'à l'expiration du mandat de celui qu'il remplace (1).

Les membres des conseils provinciaux peuvent être déclarés déchus par le conseil provincial lui-même s'ils ont manqué à trois sessions consécutives sans motif jugé suffisant par lui. Par session on entend une ou plusieurs séances consécutives tenues en vertu d'une seule convocation.

Signalons une entorse importante à la décentralisation. L'article 50 dit : la dissolution d'un conseil provincial peut être prononcée à tout moment par décret motivé. Dans ce cas il sera procédé à de nouvelles élections dans les trois mois à partir de la date ve la dissolution.

L'article 35 de la loi organique de 1913 indique parmi les attributions du Conseil le droit de voter des contributions temporaires dans la moudiriah destinées à des dépenses d'utilité publique, y compris celles de l'enseignement. Il pourra affecter à l'enseignement la totalité de ces contributions. Jusqu'à concurrence de cinq pour cent du montant intégral de l'impôt foncier dans la moudiriah, la décision du Conseil, tant pour l'imposition que pour l'affectation, sera définitive et sera l'objet d'un décret (2).

Dans le cas où le conseil dépasserait cette limite,

---

(1) Voir articles 45, 46 de la loi du 1er juillet 1913.

(2) L'obligation que l'art. 35 impose aux Conseils des Ministres est de nature toute particulière : aux termes de cet article, le Conseil doit donner la forme et la force d'un décret à la décision du Conseil provincial en matière de contributions temporaires ; il ne peut ni s'opposer à cette décision, ni même la modifier toutes les fois que l'organe délibérant de la province n'a point dépassé le cinq pour cent du montant intégral de l'impôt foncier. Disons, de manière plus juridique, que le Conseil des Ministres est tenu, non seule-

sa décision en ce qui concerne le surplus ne sera définitive qu'autant qu'elle aura été approuvée par le Gouvernement et sanctionnée par décret. Les règles concernant les deniers publics seront applicables à la perception, à la garde et à l'emploi du produit des contributions dont il s'agit. Le Conseil aura le droit de contrôler l'emploi de toute la partie de ce produit dont il n'aura pas disposé directement.

En dehors des prévisions du budget annuel, qui sera voté par le conseil pour une période de douze mois à partir du premier janvier, et approuvé par le ministre de l'Intérieur, aucun paiement sur les fonds destinés à être employés directement par le conseil ne sera effectué sans une autorisation spéciale du ministre de l'Intérieur. Il appartient au ministre des Finances d'inspecter et de vérifier la comptabilité des conseils provinciaux. Le conseil peut, par l'organe de son président, demander aux services publics de la moudiriah, tous renseignements et informations ayant trait aux travaux de sa compétence. Le conseil a aussi un pouvoir de décision pour autoriser la concession des foires et marchés et la construction des ezbehs (ferme ayant une individualité propre).

D'après l'article 41 aucune ezbeh ne sera construite dans une province sans l'autorisation préa-

---

ment moralement mais aussi en droit, de sanctionner ces délibérations et d'assurer lsur exécution.

Quelle est la nature de cette obligation ? Le Droit civil, on le sait, distingue les obligations parfaites et les obligations naturelles. L'obligation dont nous parlons semble bien rentrer dans la deuxième catégorie : nous rappelons, en effet, qu'il n'y a pas, en Egypte, un organe juridictionnel ayant compétence pour obliger l'administration à se conformer à la loi ; aucune sanction juridique ne pourra donc être déclanchée, au cas où l'autorité centrale refusera d'enregistrer telle délibération des Conseils provinciaux ou de la santionner.

lable de la moudiriah, sur l'avis conforme du conseil provincial. Le conseil prendra en considération : la superficie du terrain qui appartient aux pétitionnaires dans les lieux où l'ezbeh doit être construite, le nombre des personnes employées à la culture de ces terrains, la distance entre lesdits terrains et tout village ou toute autre localité où l'on pourrait trouver un logement, et la possibilité d'assurer, d'une manière satisfaisante le service de gardiennage de l'ezbeh, sans dépenses excessives. Les demandes d'autorisation pour la construction d'une ezbeh doivent être accompagnées d'un plan de la situation des lieux, d'un plan des constructions et de tous autres renseignements utiles pour permettre au conseil de prendre une décision conformément aux dispositions du présent article.

Le conseil pourra toujours décider la démolition d'une ezbeh même autorisée, si elle sert habituellement de refuge à des personnes de mauvaise conduite ou si des malfaiteurs y trouvent asile ; le conseil pourra décider la démolition de toute ezbeh qui aura été construite sans autorisation, si l'organisation du service de gardiennage est trop difficile, trop coûteuse par rapport au nombre d'habitants et à leur condition d'existence.

En matière d'enseignement il appartient au conseil de veiller à son développement dans la moudiriah. Il pourra décider la création ou l'acquisition d'écoles dans la province et en assurer la direction ; elle aura à cet effet tous les pouvoirs nécessaires. Indépendamment des écoles ainsi créées ou acquises, le conseil pourra également assumer la gestion de toutes autres écoles dans la moudiriah et en assurer la direc-

tion pourvu que l'affectation des locaux aux besoins de l'enseignement soit garantie d'une façon permanente et que la gestion effective de l'école lui soit assurée par des conditions stipulées dans l'acte de transfert.

Afin d'établir un système uniforme dans toute la moudiriah, le conseil pourra édicter des règlements et programmes pour la direction des écoles des diverses catégories outre celles créées, acquises, ou gérées conformément au paragraphe précédent ; il pourra conférer les titres « d'écoles reconnues » aux écoles dont la direction se conformera audit règlement et dont les propriétaires ou gérants se soumettront aux conditions arrêtées à cet effet ; Il pourra s'adjoindre quatre personnes, au maximum, choisies parmi celles qui s'intéressent particulièrement à l'enseignement dans la moudiriah, lesquelles assisteront, avec voix consultative aux séances du conseil réuni pour se prononcer sur des questions se rattachant à l'enseignement, et, dans le cas d'institution d'un comité pour l'enseignement, elles en seront membres de droit. Le mandat desdites personnes sera de deux ans ; il est renouvelable.

Le Conseil pourra instituer, en les composant de membres pris dans son sein ou parmi les personnes qui s'intéressent à l'instruction dans la moudiriah, des comités qui seront chargés, chacun, de la gestion d'une ou de plusieurs écoles, dont il définira lui-même les pouvoirs. Il pourra accepter des donations pécuniaires ou d'immeubles qui seront affectées, ou dont les revenus seront affectés, au besoin de l'enseignement dans la moudiriah en général ou dans des localités déterminées. Il pourra aussi accepter des sous-

criptions avec affectation à des buts spéciaux rentrant dans les attributions du conseil en matière d'enseignement : dans ce cas, les souscriptions seront employées suivant les conditions de l'affectation. 70 % du total des contributions consacrées à l'enseignement seront affectées par le conseil à l'enseignement élémentaire y compris l'enseignement agricole et celui des métiers manuels. Les 30 % restants seront utilisés au profit de l'instruction primaire et de celle de degrés plus élevés.

Dans l'exercice des pouvoirs conférés par le présent article, le conseil doit tenir compte. dans la mesure du possible, des principes généraux contenus dans tout règlement général promulgué par une loi ou un arrêté du ministre de l'Instruction Publique.

Nous avons dit plus haut que le rôle principal du conseil provincial est de donner des avis, émettre des vœux et faire des réclamations. Les avis ne lient jamais le gouvernement. Ils sont obligatoires ou facultatifs. Les avis facultatifs sont ceux qu'aucune loi n'oblige à demander (1).

Les *avis obligatoires* sont ceux qui doivent être demandés sans qu'on soit d'ailleurs astreint à les suivre.

« Le conseil, dit l'article 43, devra, dans un délai « raisonnable et à partir du jour où il en aura été « saisi, examiner toute question à lui soumise en vertu « de la présente loi ou de toute autre loi, et émettre « son avis. Si le conseil provincial refuse de donner « son avis ou s'il ne le donne pas dans un délai

(1) Le fait d'y recourir, d'après M. Berthélemy, p. 178, est une excellente pratique qui équivaut à un referendum officieux devant les élus de la nation.

« raisonnable, le conseil des ministres pourra décider « de passer outre ».

Si les avis obligatoirement demandés ont trait à des questions d'intérêt général, le conseil en les donnant joue le rôle d'un comité consultatif du gouvernement.

Je cite, en particulier, le changement des limites de la moudirieh : la création ou la suppression d'une commission locale dans la circonscription de la moudirieh ; création, transfert ou suppression d'écoles ou hôpitaux gouvernementaux, ainsi que de cimetières publics ; achat, vente, échange, construction, réparation ou changement d'affectation des bâtiments et immeubles appartenant à l'État dans la moudirieh ; construction des chemins de fer agricoles dans la moudirieh et fixation de leur tracé ; octroi des concessions dans la moudirieh, soit à des sociétés, soit à des particuliers, etc.

S'il s'agit de questions d'intérêt municipal, le conseil provincial joue le rôle de collaborateur à la tutelle administrative des communes. On doit demander aux conseils provinciaux, à peine de nullité, leur avis préalable pour un certain nombre de matières dont les principales sont énumérées non limitativement par l'article 37 de la loi organique.

Ainsi le moudir est tenu d'obtenir au préalable son avis conforme dans les questions suivantes, avant d'être l'objet d'une mesure quelconque d'exécution : a) promulgation, modification ou abrogation d'un règlement local par le moudir, soit pour tout ou partie de la moudirieh ; soit pour certains bandars ou villages de la moudirieh ; b) application d'un arrêté ou d'un règlement à un bandar (ville) ou village, ou cessation d'une telle application ; c) règle-

mentation de l'application d'un arrêté ou d'un règlement dans un bandar ou village de la moudirieh. Toutefois, ces dispositions ne seront pas applicables aux arrêtés et règlements provisoires pris ou rendus applicables en cas d'épidémie ou en d'autres circonstances ayant un caractère d'urgence. Dans ce cas, le moudir doit, à la première réunion du conseil, mettre celui-ci au courant des motifs pour lesquels il aura passé outre à son avis. De même, lesdites dispositions ne seront pas applicables aux questions rentrant dans la compétence d'une commission locale ou d'une commission locale mixte de la moudirieh.

Les réclamations que le conseil peut avoir à formuler, ainsi que l'exposé de son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics en ce qui touche la moudirieh peuvent être adressés directement au ministre par l'entremise de son président, c'est-à-dire le moudir.

Le moudir est tenu, à notre avis, de l'instruction préalable de toutes les affaires soumises au conseil provincial. La pratique constante est en faveur de notre opinion. D'ailleurs aucun texte de la loi organique ne donne au conseil provincial le droit de se saisir spontanément et d'office d'une question quelconque. Ceci est une forme de tutelle et mainmise de l'État sur les affaires provinciales. Autrefois le moudir avait l'initiative de toutes les délibérations. Il n'a plus cette initiative, mais il a l'instruction préalable.

Le moudir est aussi chargé de l'exécution des décisions du conseil provincial ; il fait les nominations aux emplois créés par lui, il passe les contrats et les marchés de fournitures, représente la moudirieh en justice ; il répartit les crédits votés toutes les fois que

ce droit n'a pas été réservé au conseil et il a la répartition des dépenses. Il est surveillé dans l'exécution de ses décisions par le conseil provincial.

Ce dernier peut agir contre lui en adressant des réclamations au ministre, ou bien en provoquant un conflit politique ou en s'abstenant de siéger tant que le moudir ne se sera pas soumis à la volonté du conseil. Mais dans l'état actuel de la législation égyptienne le conseil ne peut pas faire annuler pour excès de pouvoir le refus d'exécution du moudir lorsqu'il s'obstine à ne pas exécuter l'une de ses délibérations.

En France les conseils généraux ont acquis ce droit qui est une conséquence inattendue de la loi du 17 juillet 1900, car presque toujours, comme le remarque M. Hauriou (1), le refus d'exécution sera implicite et résultera seulement du silence du préfet gardé pendant quatre mois.

On voit donc que le conseil provincial ne possède pas de véritables armes efficaces pour obliger le gouvernement ou ses agents à respecter le peu d'attributions sur lesquelles il est appelé à émettre des délibérations réglementaires. Le degré de décentralisation est évidemment encore très médiocre.

La correspondance des conseils provinciaux entre eux, n'est pas réglementée par la loi; ce qui revient à dire qu'elle est interdite. Les conseils provinciaux ne peuvent pas organiser des conférences inter-provinciales. Néanmoins on peut concevoir qu'il y ait à pourvoir à des intérêts communs à plusieurs provinces voisines, par exemple pour l'établissement de routes

(1) Hauriou, *Précis de Droit administratif*, neuvième édition. page 303.

ou de chemins de fer, pour la création d'asiles ou d'hospices destinés à toute une région. Le but du législateur est facile à comprendre ; il désire accentuer la faiblesse de ces organismes par divers procédés de façon à les annihiler. L'union entre les différents conseils anime leur activité et donne des résultats très efficaces aux vœux de leurs membres, chose qu'un législateur imbu de centralisation excessive regarde avec un œil peu bienveillant.

Signalons enfin un défaut très grave dans notre régime administratif : l'absence d'un recours juridictionnel contre les délibérations du conseil provincial ou de tout autre conseil administratif. Le résultat est très fâcheux : l'administration se donne, en effet, le droit d'examiner à sa manière la légalité des délibérations prises. C'est la justice retenue qui forme encore la base de notre droit administratif qu'on pratique couramment sans garanties d'impartialité ce qui n'est guère recommandable. On ne trouve, en effet, aucune des garanties ordinaires de la justice : pas de publicité, pas de contradiction, pas de débat oral, pas de ministère public. Il est inutile dans ces conditions de trop insister sur le résultat cherché par le législateur qui feint de céder d'une main ce qu'il retient de l'autre. Aucune garantie contre les abus des administrateurs et leur tyrannie existe pour les administrés. La prétendue ébauche de la décentralisation réalisée par les conseils provinciaux n'est qu'un leurre. Ces conseils, placés sous la tutelle des moudirs et subissant par suite l'ingérence gouvernementale et qui, en outre, n'ont pas beaucoup d'attributions sur lesquelles ils peuvent émettre une délibération réglementaire avec un pouvoir de décision propre, se trouvent encore

dans l'impossibilité d'obliger l'autorité centrale à rester dans son domaine et à ne pas empiéter sur ses propres attributions. Les particuliers et les tribunaux ne peuvent contraindre ni l'administration active ni l'administration délibérante au respect de la loi et à l'accomplissement des devoirs et obligations qui leur incombent, c'est-à-dire le respect de la compétence qui leur est reconnue par la nation.

VILLES

Nous avons eu l'occasion de montrer que chaque moudirieh est divisée en un certain nombre de markazs, c'est-à-dire de territoires ayant pour chef-lieu une ville et à l'administration desquels est préposé un mamour-markaz.

Le gouvernement autorise souverainement les *villes* à avoir une municipalité, ce qui leur permet ainsi d'acquérir la personnalité morale par une véritable concession gracieuse et un texte précis. Nous avons déjà dit que l'avis préalable du conseil provincial est nécessaire pour la création ou la suppression d'une commission locale dans la circonscription de la moudirieh. Le gouvernement est également tenu de prendre l'avis d'un comité consultatif siégeant au ministère de l'Intérieur (v. p. 101). La voix de ce comité aussi bien que celle du conseil provincial sont de simples avis pris à titre consultatif qui ne lient pas le gouvernement. Chaque commission locale est composée comme suit : 1° deux membres de droit, savoir : le moudir ou le gouverneur, président ; l'inspecteur des services sanitaires du lieu ; 2° quatre membres élus. Un délégué du ministère de l'Intérieur peut

assister avec voix consultative. En cas d'absence ou d'empêchement du moudir ou gouverneur il sera remplacé par son wékil. Dans les villes qui ne sont pas chef-lieu de moudirieh, le mamour-markaz fera de droit partie de la commission. Il présidera les séances en cas d'empêchement du moudir ou de son remplaçant. Dans les villes qui ne constituent pas des chefs-lieux de moudirieh ou de markaz, le ministère de l'Intérieur désignera le fonctionnaire auquel seront confiés les attributions du mamour-markaz.

Le ministre a de plus le droit de dissoudre la commission par un simple arrêté. En cas de dissolution il sera procédé dans un délai de trois mois à de nouvelles élections. La durée régulière du mandat est de deux ans. Le ministre par décision pourra déclarer déchus du mandat les membres élus qui n'auront pas assisté à deux séances consécutives de la commission, sans avoir obtenu un congé régulier et sans avoir fait valoir des motifs plausibles d'excuses. L'article 18 dit que tout membre élu qui viendrait à se trouver dans un des cas d'incapacité prévu par l'article 7 ci-dessus sera déclaré déchu du mandat par décision ministérielle. L'article 7 indique les cas d'inéligibilité. On voit figurer parmi ceux qui sont inéligibles à ces fonctions et ne peuvent par suite remplir les conditions exigées pour exercer le mandat : les membres du corps consulaire et tout fonctionnaire qui est employé relevant des consulats à quelque titre que ce soit, les condamnés aux travaux forcés ou à la détention ; les condamnés pour vol, escroquerie ou abus de confiance, faux, attentats aux mœurs, pour corruption ou pour tout autre crime ou délit touchant à l'honorabilité ou à l'honnêteté. Ceux qui auront

été révoqués des fonctions qu'ils occupaient au service du gouvernement, soit à la suite d'une condamnation judiciaire, soit par décision d'un conseil de discipline pour toute autre cause que pour négligence ; ceux qui sont en état de faillite déclarée et les interdits. La décision ministérielle dans les deux cas sus-cités sera prise, soit d'office, soit sur la proposition du moudir, du gouverneur ou de la commission elle-même, sur le vu des pièces constatant l'incapacité légale ou l'inéligibilité, ou l'absence non justifiée du membre de la commission, et après l'avoir dûment invité à comparaître pour donner ses explications et présenter ses moyens de défense, soit personnellement, soit par écrit, cette décision ne sera susceptible d'aucun recours.

On voit par suite comment le gouvernement se réserve la part du lion dans le choix des membres de la commission. Non seulement la présidence est réservée à son agent mais de plus il y envoie un de ses membres, qui est toujours son porte-parole, ce qui lui donne une voix lors des délibérations de la commission. C'est le président (agent gouvernemental) qui est chargé de convoquer la commission en séance extraordinaire toutes les fois qu'il le juge nécessaire ou que trois de ses membres en feront la demande par écrit. Dans les sessions extraordinaires la commission ne pourra s'occuper que des questions pour lesquelles elle a été convoquée. Le public n'est pas admis à ces séances. L'article 25 dit qu'elle ne peut délibérer valablement qu'autant que quatre de ses membres, y compris le président, assistent à la séance et prennent part au vote. Les délibérations sont prises à la majorité des voix des membres pré-

sents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. C'est lui le seul représentant de la commission dans tous les actes qui la concernent, soit dans les rapports avec les tiers, soit dans les rapports avec le gouvernement et ses administrations. D'après l'article 27 il correspondra avec les différents départements ministériels et notamment avec celui de l'Intérieur. La président de la commission locale est chargé de la direction des services de la ville ainsi que de la signature et de la réception de la correspondance ; mais la signature de tous les actes et contrats intéressant la commission appartiendra au moudir ou, en son absence, au sous-moudir. L'ingérence du moudir ou de ses représentants dans la direction des affaires a pour conséquence de mettre la commission sous la dépendance gouvernementale et de la réduire à l'inaction. Nous répétons ici encore que ces mesures décentralisatrices sont médiocres et n'en méritent même pas le nom.

Le moudir ne peut pas être l'agent moteur et le contrôleur impartial de l'activité de la commission. Il est donc naturel que le législateur cherche à en confier la tutelle à une autre autorité moins intéressée : et comme la tendance de notre législation administrative est très centralisatrice. l'article 2 de l'arrêté du ministre de l'Intérieur, du 14 juillet 1909, édictant le règlement organique des commissions locales, décide que « les commissions locales sont placées sous le contrôle direct du ministère de l'Intérieur ». Ainsi au ministère de l'Intérieur, grâce à la concentration exagérée, les affaires s'accumulent, et les dossiers sont forcément trop hâtivement étudiés tout en y séjournant très longtemps. Cet amoncelle-

ment des affaires en suspens, pour lesquelles il ne peut exister de tour de faveur en considération de leur importance, quitte à causer des désordres et des arrêts dans le fonctionnement du mécanisme bureaucratique, ainsi que les allées et venues des dossiers de la province au Caire et du Caire à la province, sont les causes des complications et des lenteurs déplorables unanimement critiquées. Nous devons insister sur cette vérité que, même en supposant que l'agent central possède plus de capacité, sa responsabilité ne peut être très efficace étant trop étendue (1).

Le ministre ne peut pas exercer personnellement le contrôle : il est obligé de prendre l'avis du comité consultatif (2) qui se compose comme suit :

1° Sous-secrétaire d'État à l'Intérieur, président ;

2° Un fonctionnaire délégué par le ministère des Finances ;

3° Un fonctionnaire délégué par le ministère des Travaux Publics.

4° Un fonctionnaire délégué par le département de l'hygiène ;

5° Le directeur du département des municipalités et des commissions locales au ministère de l'Intérieur.

Ce comité se réunit au moins une fois par mois et doit donner son avis sur les questions suivantes :

---

(1) Nous devons souligner un autre désavantage extrêmement grave. Le ministre, par la force des choses, dans ce régime doit s'occuper des choses d'une médiocre importance et laisser de côté les questions d'intérêt vital, il devient un fonctionnaire purement administratif. Rappelons ici que le rôle du ministre est avant tout « la direction des affaires politiques » et que c'est en vue de l'accomplissement de cette tâche ardue qu'il vient au pouvoir. Rien ne doit donc obstruer ce rôle principal.

(2) Créé en 1903, et modifié par arrêté ministériel du 14 juillet 1909.

Constitution des municipalités ou des commissions locales ;

Budget annuel, apurement des comptes ;

Impôts volontaires ;

Emprunts et subventions ;

Règlements ;

Extension des attributions des commissions ;

Question d'éclairage, du service de la voirie purement locale, des eaux ;

Procès à intenter et transactions.

Bien que le président représente seul la commission dans tous les actes qui la concernent, le pouvoir exécutif n'appartient pas néanmoins à lui seul ; il est secondé par un comité permanent qui se réunit au moins une fois par semaine. Le président pourra en outre le convoquer en séance extraordinaire, chaque fois qu'il le jugera nécessaire. Sont membres du comité permanent : 1° le moudir ou gouverneur, ou, en cas d'absence, leur wékil, président. Dans les villes qui ne sont pas chefs-lieux de moudirieh, le mamour-markaz présidera en cas d'absence du moudir ou du sous-moudir ; deux membres choisis par leurs collègues élus de la commission. Un délégué du ministère de l'Intérieur pourra assister aux séances du comité avec voix consultative. Les fonctions de membres élus du comité permanent dureront une année à l'expiration de laquelle il sera procédé à leur renouvellement. Les membres sortants, ajoute l'article 29, pourront être réélus. Les attributions de ce comité, de ce pouvoir exécutif collégial consistent dans la surveillance du personnel ; il a en général l'exercice d'un contrôle direct sur la marche de tous les services urbains qui relèvent de la commission

ainsi que la préparation de l'ordre du jour des séances. Le comité doit aussi préparer le budget ainsi que les projets dont il aura été chargé par la commission ; il surveillera en outre l'exécution des décisions de ladite commission.

Les ressources qui alimentent le chapitre des recettes dans le budget sont constituées par la contribution locale (1) et par les ressources spéciales à chaque ville, telles que : prix de vente de l'eau, de l'éclairage, droits d'occupation de la voie publique, recettes de l'abattoir et du tanzim (voirie), économies réalisées sur les exercices précédents, contributions volontaires, etc... Il résulte de cette énumération que les ressources des commissions locales sont de nature diverse. On doit en outre citer la subvention par l'État qui peut être un simple prêt remboursable sur les exercices postérieurs.

On a vu figurer parmi les recettes le droit perçu par la commission à raison de l'occupation du domaine

---

(1) Les commissions locales en délibérant sur le budget des recettes et des dépenses ne peuvent créer de taxes nouvelles ni modifier celles qui existent, mais elles peuvent proposer :

1° La création de nouvelles taxes ;

2° L'établissement de centièmes additionnels :

3° L'ouverture d'emprunts n'excédant pas 500 000 livres égyptiennes.

Il appartient au Conseil des ministres exclusivement de statuer sur ces propositions.

Les capitulations dont jouissent les étrangers sur le territoire égyptien les font échapper au paiement de l'impôt, à moins d'un accord avec les États dont ils sont les ressortissants, tout en bénéficiant de tous les avantages que procurent aux villes les commissions locales. Le gouvernement a enfin trouvé un moyen pour tourner la loi par l'impôt volontaire que les commissions locales sont admises à créer. Grâce à cet artifice le paiement volontaire de l'impôt est irrévocable. Signalons que ces contributions volontaires ne peuvent être perçues *manu militari*. Celui qui s'oppose à leur paiement ou celui qui invoque son extranéité ne peut donc être poursuivi devant une juridiction quelconque.

public. Celle-ci peut être le résultat d'une concession ou d'une permission. Dans les deux cas, l'occupation est privative, anormale et contraire à la destination du domaine. Seulement, dans le premier cas, le concessionnaire trouve sa situation réglementée par la concession qui est essentiellement un contrat synallagmatique. L'administration est engagée pour un temps déterminé ; pour le même temps, le concessionnaire est lié envers elle. De plus il y a un cahier des charges et en général une participation aux bénéfices. La permission de voirie n'est jamais un contrat. Elle est essentiellement précaire et toujours révocable dans l'intérêt de la conservation du Domaine. C'est une tolérance de police ; elle ne doit jamais être octroyée pour permettre une exploitation au regard du public. Signalons cette conséquence commune à ces deux opérations que la nature de la perception obtenue est très claire ; c'est un prix pour le service rendu, c'est-à-dire un loyer, et l'administration fait un acte de gestion. Le stationnement est au contraire conforme à la destination du domaine. Le stationnement est un droit pour tous. Ce n'est pas une faveur dont on jouit, une tolérance dont on a les bénéfices, il s'agit d'un droit dont l'exercice peut être réglementé. La redevance due, d'après M. Berthelemy, a tous les caractères d'un impôt et doit être votée annuellement.

Nos commissions locales se trouvent aussi enrichies et arrivent ainsi à boucler leur budget grâce à la tendance croissante du Ministère à les inviter à s'engager dans la voie du « municipal trading ». L'augmentation de la population urbaine multiplie les besoins collectifs, besoin d'hygiène, d'enseignement, d'assis-

tance de vicinalité, etc... De là une activité croissante de la part des commissions locales et par conséquent une augmentation des dépenses. « La commune « moderne (1) dit le professeur Émile Bouvier, quel que « soit le nombre des habitants, doit avoir des fonc- « tions plus nombreuses et plus importantes que la « commune de jadis ; il est conforme aux idées actuel- « les que les autorités locales s'ingèrent dans une foule « de services dont elles avaient été écartées jusqu'à « présent. L'établissement industriel, a-t-on dit, ac- « quiert un caractère d'établissement public. Le temps « n'est plus où les conseillers municipaux devaient « s'occuper uniquement de la sécurité et du bon ordre « sur le territoire de la commune. L'attention se porte « sur les besoins sociaux dont on ne se souciait pas « il y a un siècle, et auxquels les communes ont main- « tenant le devoir et l'obligation de donner satisfac- « tion ; pour y arriver il faut de l'argent. Les préoc- « cupations d'ordre social existent d'abord en elles- « mêmes, on verra plus loin qu'elles constituent, « comme telles, un motif distinct de municipalisa- « tion. Mais elles ont aussi de l'effet comme cause « de dépenses ; elles agissent par répercussion au point « de vue financier. Il ne s'agit même pas pour les « communes d'augmentation plus ou moins sensible « sur les articles du budget antérieur, et que des éco- « nomies plus ou moins rigoureuses pourraient com- « penser. Ce sont des principes nouveaux qui appa- « raissent. Il s'agit de catégories de dépenses nou- « velles et incompressibles, correspondant à la notion « admise aujourd'hui sur le rôle de l'organisation

(1) Émile Bouvier, *Les Régies Municipales*, édit. de 1909, p. 80.

« communale. Les économies mêmes les plus minu-
« tieuses ne peuvent faire face à des catégories entières
« de besoins : il faut découvrir des ressources égale-
« ment nouvelles. Elles ne peuvent être cherchées du
« côté des impôts. Les impôts municipaux ont atteint
« ou vont atteindre une limite extrême. En France
« la productivité des centimes additionnels, en parti-
« culier, est forcément bornée et de plus ils viennent
« s'ajouter aux impôts directs, dont l'inégalité et la
« mauvaise répartition sont bien connues. D'une façon
« générale, l'exagération des impôts tend à la destruc-
« tion de la richesse et paralyse l'activité économi-
« que ; des impôts trop lourds feraient disparaître
« la matière imposable elle-même. Il a donc fallu
« se tourner du côté du commerce et de l'industrie,
« et c'est ce qui explique que l'exploitation industrielle
« ou commerciale des services publics par les autorités
« locales, ait, sinon pris naissance, du moins reçu un
« développement considérable et systématique en
« Angleterre, patrie traditionnelle de la libre con-
« currence et de l'initiative privée, mais aussi pays
« d'esprit pratique ».

C'est pour ces raisons que nous avons cité le passage ci-dessus ; notre désir est de donner aux villes les moyens d'accomplir leur devoir sans comprimer et tarir complètement les facultés des contribuables, stimuler le progrès et peut-être libérer le pays de l'exploitation systématique par les grandes compagnies étrangères. Celles-ci, en effet, ont souvent une arrière pensée politique ; que le législateur égyptien a donc trouvé inopportun de s'opposer en principe à ce que les villes douées d'une municipalité puissent exploiter elles-mêmes et en régie,

certaines entreprises industrielles et commerciales qui répondent à un besoin collectif. Le mouvement d'idées dans notre pays est très favorable à l'extension de cette nouvelle forme d'activité municipale. L'éclairage électrique, la distribution d'eau à domicile, sont les deux principales entreprises qui sont exploitées généralement par les municipalités. Nous profitons de cette occasion pour inviter notre législateur à étendre la réforme à certains services dont le gouvernement peut tirer quelques profits. Nous l'invitons à chercher des ressources par d'autres procédés que l'impôt : nous croyons, par exemple, que l'exploitation commerciale sous forme de régie intéressée avec un budget autonome et des méthodes employées par l'industrie privée répond aux véritables besoins du pays et ne se prête à aucune critique sérieuse ou bien fondée.

Pour réaliser le degré de décentralisation que notre législateur voulait accomplir par la création des institutions déjà analysées par nous dans les pages précédentes, nous devons rappeler ici brièvement les attributions de nos commissions locales. D'après l'article 4 de l'arrêté ministériel du 14 juillet 1909, la commission a pour attribution : 1° la nomination, l'avancement et le licenciement du personnel rétribué sur le budget de la commission, ainsi que l'application des peines disciplinaires selon les règles établies au Ministère de l'Intérieur ; 2° La perception de droits lui revenant ou qui pourraient être attribués et l'administration des revenus de la ville ; 3° le service du tanzim de la voirie, le balayage et l'arrosage, le pavage, l'éclairage des rues et places publiques ; 4° les mesures ayant trait à l'assainissement de la ville, telles

que celles concernant les latrines publiques, les égouts, les cimetières, les marchés et foires publiques, les abattoirs ; 5° le service de l'eau ; 6° le service des pompiers et toutes mesures relatives aux incendies ; 7° d'établir chaque année le budget des recettes et des dépenses de la ville, de vérifier les comptes, de publier un compte-rendu annuel ; 8° d'accomplir enfin tous services dont elle pourra être chargée par le Ministère de l'Intérieur. La commission, ajoute l'article, exerce ses attributions à ses risques et périls, en dehors de tout engagement ou garantie de la part du gouvernement.

Pour mesurer le degré de décentralisation effectué par la réforme, il faut examiner non seulement les attributions mais surtout la force exécutoire des délibérations régulières. Il faut ajouter que le ministre de l'Intérieur possède le pouvoir discrétionnaire d'investir ces commissions de nouvelles fonctions et ainsi d'augmenter leurs compétences selon son propre caprice et son tempérament plus ou moins libéral. Ce moyen peut être employé par le gouvernement pour obliger lesdites commissions à suivre servilement une politique déterminée.

La commission n'est pas entièrement libre de dresser son budget comme elle le veut. L'article 34 nous dit qu'il doit être dressé selon le modèle approuvé par le Ministre des Finances. Il est divisé en deux parties, savoir : le budget ordinaire et le budget extraordinaire, dont les recettes doivent être complètement séparées.

Le total des dépenses ordinaires devra toujours être inférieur ou tout au plus égal au total des recettes ordinaires. Il devra en être de même pour le budget

extraordinaire. Un crédit devra toujours être inscrit aux dépenses du budget ordinaire pour imprévus et menus frais.

Au budget ordinaire sont inscrites, sous le titre « recettes ordinaires », les recettes ayant un caractère permanent, telles que la contribution annuelle de l'État, le produit de la vente de l'eau, de l'éclairage, les droits perçus à raison de l'occupation de la voie publique, les recettes de l'abattoir et du tanzim. Elles seront divisées en chapitres en suivant leur nature et indiquées en détail.

Au budget extraordinaire sont inscrites, sous le titre « recettes extraordinaires », les recettes provenant des économies des exercices précédents, les dons des administrations et des particuliers, et, d'une manière générale, toutes les recettes n'ayant pas un caractère régulier et annuel et, sous le titre « dépenses extraordinaires », les dépenses pour la création des rues, squares, l'achat d'immeubles ou de gros matériel destiné à l'usage pour un temps indéterminé, tels que : pompes à incendies ou d'arrosage, échelles de sauvetage, machines et, d'une manière générale, toutes les dépenses n'ayant pas un caractère permanent et annuel.

Une fois le budget dressé selon le modèle exigé, il n'est exécutoire qu'après l'approbation du ministre de l'Intérieur. Celui-ci peut le remanier selon sa propre politique, incorporer de nouveaux chapitres de dépenses ou obliger la commission à ne pas dépenser au-delà d'une certaine limite. Si on se rappelle qu'aucune dépense ne peut être faite ou engagée en dehors des crédits ouverts au budget, on constate le degré d'influence que possède le ministre sur ces commissions.

Quant aux délibérations de la commission autres que le budget, on constate que toutes les décisions des commissions locales seront soumises au Ministère de l'Intérieur dans un délai de huit jours et ne seront valables qu'après leur approbation par le ministère (art. 39) (1), malgré toutes les règles d'organisation et de fonctionnement déjà vues antérieurement, et qui donnent à la commission une si faible indépendance.

Si l'on compare cet état de choses avec celui qui existe en France, on s'aperçoit que dans ce dernier pays les délibérations réglementaires sont la règle. Elles sont, par elles-mêmes exécutoires, mais non pas inattaquables. L'autorité peut les contrôler. Ce contrôle se facilite par l'expédition que le maire doit faire au sous-préfet dans la huitaine, de toute délibération. Celui-ci en doit constater la réception sur un registre et en délivrer récépissé. La date du récépissé fixe le point de départ d'un mois du délai après lequel la délibération devient exécutoire.

---

(1) Il est unanimement admis que les pouvoirs que ces commissions ont reçu de la loi sont forts médiocres et, dans la pratique, se confondent ou à peu près dans les pouvoirs des agents de l'autorité centrale qui en sont membres de droit, et du président qui les représente. « Ces assemblées, écrit M. Lamba, sans ressources, sans budget proprement dit, sans agents d'exécution relevant d'elles, n'ont pas d'autonomie, puisqu'elles sont sous la tutelle administrative d'une commission supérieure de fonctionnaires qui leur enlève toute initiative, et contrôle tout ce qu'elles décident ; c'est donc toujours le pouvoir exécutif qui agit, mitigé seulement ici d'un commencement de participation des habitants aux affaires locales. Ces assemblées sont loin, par conséquent, de représenter les associations des intérêts communaux, placés entre les mains des élus des habitants et c'est avec raison que le décret qui les institue les appelle des « Commissions » indiquant ainsi que leur rôle consiste à répartir avec un mandat limité, et sous un contrôle, les fonds de l'État entre divers services. Leur utilité est d'amener peu à peu le public à s'intéresser à la marche des affaires générales et former son éducation ». (Voir *Droit public et administratif de l'Egypte*, p. 268 et suiv.)

L'annulation peut frapper une délibération. La nullité de plein droit, prononcée dès que l'existence de sa cause est reconnue, s'applique en cas de violation de la loi, abus de pouvoir, séance irrégulière. Il y a annulation possible si un conseiller a pris part à une délibération bien qu'il fut intéressé dans la question à résoudre. L'annulation possible n'est pas prononcée nécessairement, l'administration garde un pouvoir d'appréciation. Elle ne peut être prononcée d'office que dans le mois daté par le récépissé. La nullité peut être proposée, ou prononcée à toute époque. Toutes deux sont prononcées par le préfet en conseil de préfecture.

On constate un autre affaiblissement de la décentralisation par la lacune qui existe dans nos lois : l'absence d'une règlementation des conférences intercommunales, d'où juridiquement leur interdiction. Le législateur voulant de plus affaiblir l'activité administrative de ces commissions n'organise pas des syndicats de communes, et comme la personnalité morale à sa manière est une concession qui résulte d'un acte gracieux, les communes ne peuvent pas se syndiquer.

TROISIÈME PARTIE

Application des procédés décentralisateurs aux administrations provinciale et locale en Egypte.

CHAPITRE PREMIER

Réforme de l'administration provinciale

Introduction. — Comment réaliser la décentralisation. Ce qu'il faut garder de l'ancien état de choses : le préfet, agent et représentant du pouvoir central. Indépendance des agents, leur nomination par l'élection. Attributions et pouvoirs des agents, personnalité morale et ses conséquences.

La province belge : la députation permanente. Les conseils provinciaux doivent élire leur président ; les séances doivent être publiques. Il faut élargir la compétence du conseil provincial. Le conseil provincial et le système d'irrigation : nécessité de garder le régime actuel. La tendance vers la décentralisation en matière d'instruction. Le système français et le système américain ; la politique de l'enseignement en Egypte et la nécessité de recourir à la réforme par étapes successives. La force exécutoire des décisions. Conférences interprovinciales.

Nous avons l'intention de traiter dans ce chapitre des moyens que notre gouvernement peut employer pour améliorer notre régime administratif, en déchargeant l'autorité centrale des fonctions dont elle s'occupait jusqu'ici et en augmentant les libertés locales.

Le régime administratif, dont nous avons tracé les grandes lignes et analysé la nature, n'est plus com-

patible avec le régime parlementaire très libéral que le gouvernement royal vient d'accorder à notre peuple. Plus haut nous avons montré l'alliance entre les institutions libérales, le réveil de l'esprit démocratique et le self government local. En Angleterre, où le régime parlementaire a atteint son plein épanouissement, les libertés locales sont devenues très chères et sacrées. Partout on considère la décentralisation comme une forme de la liberté politique. L'anachronisme de nos institutions sera une obstruction dans la voie du progrès, la réforme s'impose à tout esprit qui se soucie de l'avenir de notre peuple. Nous allons présenter dans ce chapitre quelques modestes projets de réformes en nous inspirant des exigences toutes spéciales de notre pays.

Nous avons montré dans un chapitre précédent notre ardent désir de garder les institutions actuelles en les modifiant de manière à ne pas rompre le lien entre l'avenir et le passé. La réforme que nous voulons voir se réaliser, doit se faire par des étapes successives et non pas d'emblée. Elle doit être une adaptation à l'évolution naturelle et au progrès croissant, plutôt qu'un mouvement artificiel et une implantation d'une institution hétérogène.

Ce souci d'une réforme graduelle doit tout d'abord nous décider à garder les provinces dans le cadre actuel. Il serait inopportun que la fonction du préfet soit élective, qu'il soit soustrait au contrôle de l'autorité centrale dont il doit rester à la fois l'agent et le représentant. Il doit rester le premier fonctionnaire de la province. Il ne doit pas seulement diriger toute l'administration, mais surtout il doit avoir un pouvoir de décision propre. On doit lui

donner une autorité personnelle pour fortifier son action et assouplir les règles de la responsabilité. Il doit donc être chargé du maintien de l'ordre dans la province, c'est-à-dire avoir le droit de requérir la force armée : il conviendra aussi de lui permettre de présider certaines opérations de recrutement et d'administration militaire, de surveiller les réunions et les associations, d'avoir enfin la police des étrangers. Ses attributions dans les questions administratives concernant l'industrie, le bâtiment, l'agriculture, les eaux, la chasse ou la pêche, les hôpitaux, les asiles, l'hygiène de la province ne seront pas moins importantes. Il aura sous sa direction toutes les questions de police, les affaires de statistiques, de passeports, de matricules et de domiciles, la voirie de la province. A notre avis, nous trouvons nécessaire de lui donner le contrôle des gestions des communes et le droit disciplinaire et de suspension, vis-à-vis des employés communaux et même de quelques fonctionnaires de son administration, excepté les plus importants.

Non seulement le moudir doit s'occuper de l'administration journalière des intérêts nationaux dans la province, mais aussi il doit rester le représentant de la province personne morale. Il doit avoir le droit de présenter au conseil provincial les questions qu'il trouve opportun de lui soumettre. En un mot, il doit continuer à avoir le droit d'instruire les questions qui seront soumises au conseil provincial. Ce dernier ne doit pas avoir le droit de se saisir d'office d'une affaire déterminée.

Les mesures de décentralisation auxquelles notre pays peut recourir pour effectuer la réforme voulue

consistent d'abord à étendre le cercle de l'élection, c'est-à-dire réaliser la participation à l'administration du corps électoral tiré du sein de la nation, sous la forme de nomination de représentants par le procédé du scrutin. Cette mesure existe déjà, mais il ne reste qu'à généraliser cette forme de décentralisation et à ne permettre qu'aux élus, c'est-à-dire ceux qui ont obtenu la confiance de leurs concitoyens, de siéger dans les assemblées locales, à l'exclusion de tout autre membre nommé par l'autorité centrale.

Se rattache directement à cette question l'indépendance des agents vis-à-vis de l'autorité centrale. Celle-ci ne doit pas s'arroger le droit d'enlever par un acte arbitraire la fonction publique à celui qui a obtenu la confiance du peuple. Tant que le fonctionnaire ainsi investi n'aura pas commis un acte illégal, une infraction à la loi, le pouvoir gouvernemental ne doit pas être admis à le destituer de sa charge pour une raison d'opportunité. Dans la suite de ce travail nous allons montrer jusqu'à quelle limite ce procédé de décentralisation et son corollaire doit être adopté par notre gouvernement. C'est la question de la constitution des assemblées ; son importance est capitale.

La décentralisation pour mériter son nom doit aussi consister dans l'extension des attributions de ces assemblées locales et de leurs organes exécutifs. Une tutelle exagérée telle que celle dont est imprégné le système égyptien, est de nature à décourager les esprits les plus dévoués. La tutelle administrative ou le contrôle que le gouvernement se réserve sur les actes des localités affranchies ne doit pas être détourné de son but pour étouffer toute activité de la part des

villes et provinces. Nous demandons à juste titre un affaiblissement de ce contrôle qui doit être confiné dans son but. On se rappelle que ce but est triple à savoir : la protection de l'intérêt national contre les empiètements des localités, le respect de chaque autorité des droits réciproques des voisins, et enfin la garde de la liberté individuelle contre la tyrannie éventuelle d'une majorité peu scrupuleuse.

La constitution égyptienne de son côté vient étendre le cercle des activités de ces assemblées. Les attributions de ces conseils doivent englober tout ce qui est d'intérêt provincial ou municipal. Nous aurons l'occasion d'examiner dans la suite de ce travail s'il est utile d'étendre les attributions de ces assemblées dans tel ou tel domaine. Nous passerons en revue les arguments qui font pencher la balance en faveur de la conclusion qui nous paraît devoir être la meilleure.

L'article 132 de la nouvelle constitution égyptienne, on se rappelle, est ainsi conçu : « Les provinces, villes et villages *constituent des personnes morales* de droit public dans les conditions que la loi détermine pour l'exercice de leurs droits ». Cet article, comme on le voit, nous dispense de demander la reconnaissance de la personnalité des organismes locaux : inutile de réclamer la réalisation d'un fait déjà accompli. « Une personne morale, suivant M. Hauriou, est essentiellement une entreprise collective organisée corporativement qui tend à approprier le capital de compétence et le pouvoir de volonté de ses organes, à acquérir à la fois le sens propre et la liberté intérieure, et ainsi devenir un sujet. Cette définition contient les propositions suivantes : 1° il y a dans une personne morale deux éléments : entreprise collective d'une part et

d'autre part son organisation corporative avec le capital de compétence et de pouvoir de volonté qu'elle renferme ; 2° Il s'établit des relations entre ces deux éléments, et, lorsque l'élément d'une entreprise collective a pu s'approprier le capital de compétence et le pouvoir contenu dans l'élément de l'organisation, elle est devenue un sujet parce qu'elle a acquis à la fois le sens propre et la liberté intérieure. C'est le phénomène de l'incorporation et de l'appropriation ».

Nous n'avons pas à nous occuper ici de la théorie de la personnalité morale ; il nous suffit de nous rappeler brièvement les conséquences juridiques de la personnification que le législateur égyptien vient de reconnaitre aux villes, villages et provinces. Signalons en premier lieu la capacité d'acquérir des biens, la responsabilité subjective et le patrimoine. La dernière conséquence en est aussi la plus intéressante. « Le patrimoine, d'après M. Hauriou, est la masse des biens qui, étant dans le commerce, sont affectés à une entreprise ou appropriés par elle et envisagés comme constituant une universalité juridique dans laquelle l'actif est à la garantie du passif. Le patrimoine se liquide avec l'entreprise et se transmet avec elle ». Nous devons rappeler ici que les personnes morales ainsi créées par la constitution seront d'inégale capacité. Elles sont toutes des sujets de droit, mais les intérêts protégés par la personnification varient en importance. De plus la personnalité des administrations est inégale en comparaison de celle des particuliers. Comme toutes les administrations, de l'avis de M. Hauriou, n'ont pas le même pouvoir, les personnalités sont inégales entre elles, celle de l'État étant par exemple plus

riche que celle des départements et des communes, à cause de tous les droits régaliens qu'elle contient (1).

En effet toute personnalité administrative contient d'abord la personnalité des droits communs qui correspond essentiellement à la sphère des droits patrimonialisés et c'est pour cela, comme dit M. Hauriou, que la personnification d'un rouage administratif est décelée par l'acquisition des biens. Mais la personnalité administrative se dilate plus ou moins dans la sphère des droits de puissance publique non patrimonialisés. C'est une raison pour nous de réclamer, au nom des principes juridiques les plus élémentaires, la participation des localités ainsi personnifiées au maintien de l'ordre et de la sécurité sur notre territoire. Nous faisons allusion à cette question capitale mais nous nous réserverons ultérieurement le droit d'en parler au moment opportun.

Nous allons aborder les réformes les plus urgentes en nous inspirant des besoins les plus certains de notre pays. L'étude qui va suivre sera donc consacrée à l'examen des modifications à apporter à l'administration de la province. Nous terminerons, comme la logique le veut, par la question de la réforme communale.

L'administration provinciale que nous pouvons imiter à raison de sa ressemblance avec la nôtre est celle des provinces belges. L'évolution que nous voulons voir se réaliser dans nos institutions doit les amener à se rapprocher de l'organisation administrative en Belgique. Ce pays est renommé dans le monde entier

---

(1) Hauriou, *Précis de Droit administratif et public français*, édit. de 1919, p. 125 et suiv.

pour l'activité extraordinaire de ses habitants et, malgré sa petite superficie et le petit nombre de ses habitants par rapport aux autres pays, la Belgique a néanmoins une importance toute particulière parmi les nations civilisées. Nous croyons que le rôle de son administration et la contribution de celle-ci au progrès incessant de ce pays sont sans doute énormes. Ce pays est divisé en provinces comme le nôtre. A la tête de chacune il y a un gouverneur qui représente exclusivement le pouvoir central. Celui-ci est nommé, rétribué et révocable *ad nutum* par le roi, sur la simple proposition du ministre de l'intérieur. Son rôle principal est celui d'un agent d'information, de contrôle et d'exécution.

Le gouverneur belge est par contre absolument indépendant des autorités provinciales proprement dites : celles qui sont l'émanation directe ou médiate du corps électoral provincial. M. Victor Genot (1), professeur à l'école des Hautes Études commerciales consulaires en Belgique, dans une étude qu'il a consacrée à ce sujet, nous dit que le gouverneur ne gère pas les intérêts de la province ; cette gestion est, par la constitution même, réservée aux autorités provinciales : le conseil provincial et sa députation permanente sont les organes de la province et administrent celle-ci avec une indépendance presque égale à celle du gouvernement dans la gestion des intérêts généraux ; aussi, reconnaît-on à ses autorités provinciales les caractères d'un véritable pouvoir. « Ces deux éléments, gouverneur d'une part, autorités provinciales

(1) Voir le rapport présenté par cet auteur au congrès des sciences administratives de 1910 à Bruxelles.

d'autre part, d'origines si diverses et si nettement distinctes exercent pourtant leurs attributions collectivement. Au conseil provincial le gouverneur n'a, il est vrai, que simple voix consultative ; mais ses pouvoirs très étendus lui confèrent une autorité morale qui en fait presque inévitablement le collaborateur le plus actif des travaux de cette assemblée, tout autant que les députés permanents. A la députation permanente, au contraire, le gouverneur a la présidence avec voix délibérative ; il est l'égal des députés permanents et a même, dans certains cas, voix prépondérante.

Si nous envisageons la situation faite à la députation permanente, nous reconnaissons en elle l'organe, dans la province, à la fois de l'administration centrale et de l'administration provinciale : outre les attributions d'ordre purement provincial que lui confie en principe la constitution même, elle détient de nombreuses attributions d'ordre général, en vertu soit des lois, soit d'arrêtés royaux. Bien que ses membres, (les gouverneurs présidents excepté) tiennent leur mandat du conseil provincial, la députation permanente exerce ces dernières attributions, avec une entière indépendance, vis-à-vis de cette assemblée, mais non plus naturellement vis-à-vis du pouvoir central. Mixte par sa composition, la députation permanente l'est encore par ses attributions. Cette complexité domine toute l'organisation des administrations provinciales en Belgique ; mais elle présente pourtant des nuances qu'il n'est pas sans intérêt d'étudier et d'apprécier. Le personnel des bureaux est entièrement indépendant vis-à-vis de la délégation permanente, le gouverneur est leur chef ; seul il a le droit de leur donner des ordres, de ponctuer ses ordres de menaces, véri-

table pression morale ou violence, et même de les sanctionner des peines disciplinaires ; les directeurs et les chefs de division en fonctions, seuls, échappent à son autorité exclusive. D'un autre côté, on voit que la nouvelle législation fortifie le contrôle, qu'exerce la délégation permanente sur tout le personnel de bureaux, grâce au pouvoir de les récompenser et de les punir par l'allocation ou le refus d'indemnité suivant que les employés auront eu l'occasion de la servir ou de lui déplaire. » Dans l'étude déjà citée de Victor Genot, celui-ci nous dit que la tendance aussi bien du législateur que des autorités provinciales est donc de soustraire le personnel de l'État à la subordination absolue du gouverneur pour le faire passer de plus en plus sous l'autorité de la députation permanente.

L'analogie entre la députation permanente dans le régime administratif belge et la commission départementale en France est très frappante. On se rappelle que le législateur français a créé la commission départementale uniquement en vue de continuer l'action du conseil général et pour exercer au nom du conseil, dans les limites de ses pouvoirs, une surveillance dans l'intervalle de ses réunions. Néanmoins, la commission départementale, à côté de ses attributions déléguées par le conseil général, a acquis de plus des pouvoirs particuliers et est devenue enfin un conseil du préfet ayant le droit de formuler des vœux et des propositions. La commission étant l'émanation du conseil général, il est tout naturel qu'elle puisse être chargée de régler les affaires dont il n'a pu conserver la connaissance. Grâce à cela, la marche des affaires sera plus rapide, le conseil général n'ayant

à s'occuper que des plus importantes de celles qui intéressent plus généralement et plus directement le département, laissant à la commission le soin de traiter les questions moins graves. Il peut être aussi préférable que certaines questions ne soient pas traitées au grand jour des séances du conseil général ; des démarches peuvent être nécessaires, les discussions peuvent exiger plus de temps et de réflexion. L'étendue de cette délégation est limitée d'abord par l'adage *Nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet.* La commission mandataire ne peut pas avoir plus de pouvoir que n'en possède son mandant. De plus, le conseil général ne peut pas déléguer des fonctions ayant un caractère personnel tel que le vote du budget et la répartition des impôts directs. Cependant, si le conseil général ne peut déléguer ses attributions budgétaires, il peut incontestablement déléguer à sa commission le droit de proposer elle-même certains virements au budget départemental, à condition que la délégation soit temporaire et porte spécialement sur un chapitre déterminé. En un mot, le droit de délégation n'est pas absolu, celle-ci doit être expresse et spéciale. Elle doit être spéciale, c'est-à-dire qu'elle doit porter sur une affaire déterminée, elle ne doit pas être faite par le conseil comme un moyen de se décharger de ses fonctions. La commission départementale, comité qui se réunit à huis clos, exerce ses attributions sous la surveillance du conseil général qui devient une sorte de tribunal d'appel possédant le droit d'évocation. Nous avons dit plus haut que la commission est aussi un organe administratif nouveau distinct du conseil général. Les attributions qui lui sont confiées dans cette qualité sont divisées en trois

catégories : dans la première classe les attributions conférées à la commission comme conséquence de son institution, dans la seconde, celles qui ont été transportées du conseil général à la commission, dans la troisième, celles qui appartenaient jusque là au préfet dont la commission a hérité. On range généralement parmi les attributions spécialement créées pour la commission départementale, le contrôle sur les actes de l'administration préfectorale, relatifs aux affaires d'intérêt départemental. Ce contrôle est rendu efficace par suite de l'obligation imposée au préfet de solliciter une autorisation préalable indispensable.. La commission est de plus investie de pouvoirs importants en matière budgétaire, et c'est principalement à l'occasion des questions intéressant les finances locales que ce contrôle est remarqué. D'après l'article 57, paragraphe 1er, la commission concourt à la confection du budget, le préfet doit lui communiquer les pièces à l'appui du projet du budget, qui doit être soumis au conseil général et cela, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. Cela lui permet la discussion des demandes de l'administration et la critique de ses prévisions. Elle peut en outre proposer les dépenses utiles et réclamer la suppression de certains crédits. Cela revient en somme à amender le budget comme elle le juge nécessaire. La commission doit aussi contrôler la comptabilité du préfet. Pour contrôler efficacement l'emploi des ressources du département, M. Waddington dit dans son rapport (1) : « pour s'assurer si les dépenses liquides ont été soldées au fur et à mesure que les fonds

(1) *Journal Officiel* 1871, p. 1717.

ont été mis à la disposition du préfet, pour empêcher le retard non motivé, pour fermer la porte au tour de faveur, il est nécessaire que la commission départementale reçoive tous les mois un état détaillé des ordonnances des délégations que le préfet a reçu et des mandats de paiement qu'il a délivrés ». La même obligation est étendue aux ingénieurs en chef. Ces mesures sont une garantie de plus, ajoutée à celles qui existent déjà de la parfaite régularité de la comptabilité départementale qui doit être à l'abri de tout soupçon. En vertu de l'article 54, p, 4, c'est sur l'avis conforme de la commission départementale que le préfet passe le contrat au nom du département. Aucune forme n'est prescrite pour l'avis conforme. Cependant, pour conserver la preuve que le préfet l'a sollicité et que la commission l'a donné avant la signature du contrat, il doit en être fait mention dans l'acte de quelque façon que ce soit, par exemple, par la signature du président de la commission. La commission départementale peut charger un ou plusieurs de ses membres d'une mission relative à des objets compris dans ses attributions. Ainsi s'exprime l'article 84 : l'objet de cette mission est d'assurer le contrôle et l'inspection que la commission doit exercer sur le service public. L'article 90 reconnait aux conseils généraux de plusieurs départements le droit de se concerter et de débattre, dans des conférences interdépartementales, les intérêts qui leur sont communs. Ce sont habituellement leurs commissions départementales qui les représentent à ces conférences, quoiqu'elles puissent désigner à cet effet des commissions spéciales. Mais les délibérations, on se le rappelle, prises par la conférence ne sont pas

de plein droit exécutoires ; elles ne le deviennent qu'après avoir été ratifiées par les conseils généraux intéressés. Le rôle des commissions se borne donc à discuter les questions ; elles délibèrent mais ne décident pas. Les travaux de la commission départementale sont constatés dans un rapport qui est distribué aux conseillers généraux et qui leur permet de connaître des questions sur lesquelles ils auront à se prononcer. Ce rapport doit surtout énoncer des indications relatives aux emprunts communaux ainsi que les contributions extraordinaires communales qui ont été votées depuis la précédente session d'août, avec indication du chiffre total des centimes extraordinaires et des dettes dans chaque commune grevée. Il est en effet indispensable que le conseil général sache exactement la situation financière des communes pour qu'il puisse décider en connaissance de cause dans quelles limites les conseils municipaux pourront s'imposer extraordinairement.

A côté de ces attributions diverses que nous venons d'exposer, la commission départementale est, nous l'avons dit plus haut, devenue une sorte de conseil du préfet au même titre que le conseil de préfecture quoique avec une mission différente. Le préfet doit ou peut avoir son avis sur toutes les questions qu'il lui soumet. L'avis est obligatoire quand le préfet défend aux actions intentées contre le département, quand il passe en son nom des contrats, quand il arrête la répartition du jury criminel. Il en est de même lorsqu'il obéit à une circulaire ministérielle notamment pour l'emploi de certains crédits et le mandatement de certaines dépenses. La commission peut aussi donner son avis au préfet sans que cet avis soit demandé.

Cette dernière règle constitue sans contredit l'un des principaux avantages de la commission départementale et en fait réellement un comité de surveillance. Elle lui donne le pouvoir de veiller à l'administration préfectorale dans toute son étendue, lui permet d'appeler son attention sur des points qu'il lui convient d'examiner, de lui faire les observations qu'il croit utiles et ainsi sauvegarder l'intérêt du département.

Si maintenant on rapproche le système belge du système français, on constate qu'en Belgique le pouvoir exécutif en ce qui concerne les départements est collégial. Il n'appartient plus à l'agent du pouvoir central. Il est confié à la députation permanente. Il est exercé par les élus de la nation qui ne doivent rendre compte de leur gestion qu'au conseil provincial dont ils sont l'émanation. Le gouverneur, on se le rappelle, qui n'a qu'une voix consultative dans le conseil provincial devient un membre de droit dans la députation permanente, et acquiert une voix délibérative. Il a même la présidence de la députation. Cela lui permet d'exercer une influence prépondérante dans les séances. Cette influence est du reste renforcée par le prestige qui entoure la fonction de gouverneur qui l'exerce à laquelle s'ajoute le mérite personnel d'une si haute compétence.

Le système français est plus fidèle à la règle suivant laquelle la délibération doit être le fait de plusieurs et l'action le fait d'un seul. Il suit de là, que même en ce qui concerne les affaires purement départementales, le pouvoir exécutif reste aux mains du préfet. Il convient de faire remarquer à ce sujet que la commission apparaît comme un préfet auxiliaire, attendu que la dite commission est investie d'une compétence qui

appartenait jadis au préfet. Cette compétence n'est pas étendue, le préfet conserve encore le pouvoir d'instruction à l'égard de toutes les affaires qui rentrent dans les attributions de la commission.

Tel est dans son ensemble l'exposé des systèmes belge et français, en ce qui concerne la décentralisation régionale. Ne voulant pas influencer l'opinion publique égyptienne sur la préférence à accorder à l'un ou à l'autre des deux systèmes, nous considérons notre but atteint par le petit exposé que nous venons de développer, et qui renseigne suffisamment ceux qui désirent étudier la réforme. C'est à eux de faire l'étude minutieuse du système qu'ils veulent appliquer.

En ce qui concerne l'administration délibérative provinciale nous avons eu l'occasion de constater que le conseil provincial, qui se réunit sous la présidence du moudir, délibère à huis clos. La réforme décentralisatrice qui s'imposerait ici, consisterait à enlever au moudir la présidence pour ne lui laisser qu'un simple droit d'entrée aux séances du conseil avec une voix consultative. Le président du conseil devrait alors être élu par ses collègues. Les séances de plus doivent être publiques. La publicité des séances est une garantie précieuse pour le peuple de contrôler lui-même ses élus. Sans la publicité, ce contrôle serait purement illusoire. M. Esmein dans son travail remarquable sur le droit constitutionnel français et comparé (1), dit d'elle : « La publicité a deux formes : « la présence du public aux séances mêmes et la publi- « cation des débats par la voix de la presse. De ces « deux formes de publicité la dernière est incontesta-

(1) Esmein, t. II, p. 370, 7e édit.

« blement la plus effective et la plus bienfaisante. « C'est elle qui profite vraiment, ou peut profiter, « à tous les citoyens. Elle les associe aux travaux des « assemblées représentatives et fait, par là même, « leur éducation politique. D'autre part, en portant « à la connaissance du public les opinions et les votes « des représentants, elle rend pratique leurs respon- « sabilités morales, leurs responsabilités devant le « corps électoral qui est la seule efficace. C'est un ren- « seignement pour les électeurs, un contrôle légitime « sur les représentants. En Angleterre, même sous « un régime de tolérance, elle a fait merveille. Quant « à la présence même du public aux séances, et même « tout au moins en partie, d'un public librement admis « sans carte d'entrée obtenue à l'avance, quelles sont « ses avantages et son utilité ? Ce sont les mêmes « encore que la présence du public aux débats judi- « ciaires. Elle assure dans une large mesure le respect « du droit et des formes. La nature humaine est ainsi « faite, que la simple présence, en face d'un corps « politique ou judiciaire dans l'exercice de ses fonc- « tions, d'un certain nombre d'hommes qui sont là « comme témoins attentifs des débats, et seulement « comme témoins, aura souvent vertu d'imposer aux « plus passionnés une certaine réserve, d'assurer la « régularité et l'impartialité dans les procédés. » Plus loin l'auteur signale un correctif aux principes de la publicité à raison du caractère momentanément impopulaire de certaines réformes utiles. La présence du public sous quelque forme qu'ait lieu la publicité, peut empêcher les représentants de veiller à l'intérêt du pays selon leur propre conscience. Ils peuvent être intimidés par la présence du public et n'osent

appuyer ou approuver la mesure proposée si la presse doit reproduire leurs discours. « Il paraît donc néces-« saire, dit M. Eismein, que toute assemblée politique, « comme garantie exceptionnelle et légitime, ait le « droit d'écarter toute publicité et de délibérer en « secret. Lorsque une chambre se forme en comité « secret, ce n'est pas seulement l'exclusion du public « qui en est la conséquence ; la publicité disparaît « sous l'autre forme. Il n'est pas dressé de procès-« verbal, et il ne saurait être publié un compte-rendu « des débats. Les journaux qui, par une indiscrétion, « en auraient eu connaissance et en donneraient la « reproduction, violeraient la loi sur la presse ».

Nous demandons ensuite que la compétence du conseil provincial soit élargie, toute question d'intérêt provincial doit lui être soumise au moins pour avoir son avis. On doit s'inspirer en effectuant cette réforme de la compétence des conseils généraux en France. Le gouvernement libéral doit chercher à libérer le pays de l'excès d'une centralisation très touffue. L'administration provinciale peut ainsi cesser d'être fictive. D'ailleurs l'extension des attributions de ces conseils sera au plus grand avantage du pays. L'accroissement d'autorité de ces conseils stimulera l'élément intellectuel, c'est-à-dire l'élite du pays à obtenir la représentation et venir ainsi faire sa contribution dans le service et le relèvement du pays. La confiance dont ces conseils sont dignes de jouir, que le gouvernement croira indispensable de leur accorder, rehausserait leur prestige et ferait croître leur activité.

Il n'y a qu'en matière d'irrigation que les pouvoirs dont sont investis les autorités provinciales me paraissent suffisants. En effet la question d'irrigation est

capitale pour l'Égypte, « Don du Nil ». C'est pourquoi, comme nous le savons déjà, le conseil des ministres est amené à en délibérer en cas de conflit entre les moudirs et l'inspecteur en chef d'irrigation. Du reste la question de l'approvisionnement des bassins, réservoirs et canaux, ainsi que leur utilisation, est avant tout une question d'ordre purement technique. Comme on le voit le problème intéresse la collectivité égyptienne tout entière, et par suite on ne saurait sans danger retirer à l'État le droit d'assurer exclusivement le bon fonctionnement d'un service public si important, selon les règles de l'hydraulique. Il semble par suite qu'on ne puisse reconnaître qu'un simple droit de contrôle aux provinces, qui pourront en outre appuyer leur revendication par le dépôt de vœux et de rapports. Ce droit existe déjà et la nécessité des pleins pouvoirs gouvernementaux à ce sujet n'a jamais été sérieusement contestée en Égypte.

Par contre, en matière d'instruction, on remarque une tendance nettement inverse, c'est-à-dire vers une plus ample décentralisation. Le mouvement serait même appuyé par le pouvoir central si on en juge d'après l'examen du dernier budget (1923) qui prévoit la participation des conseils provinciaux et autres institutions municipales dans les dépenses occasionnées par l'instruction publique (1). Ce revirement

(1) Dans l'exposé des motifs du budget le gouvernement se plaint que la nouvelle situation politique de l'Égypte ait fait sentir la faiblesse de l'instruction publique dans le pays. La nouvelle réorganisation du service de l'enseignement a obligé l'État à mettre des bourses à la disposition de jeunes gens qui ont prouvé leur valeur. La mission scolaire égyptienne en Angleterre, États-Unis, France, Italie, Suisse, etc., est une lourde charge pour le gouvernement. Celui-ci est appelé à chercher le personnel nécessaire à l enseignement parmi les membres de ces missions. Il ne tardera donc pas à mettre à exécution un projet

provient d'un article de la constitution de trois Ramadan 1341 (19 avril 1923) ainsi conçu : « L'instruction élémentaire est obligatoire pour les jeunes Égyptiens des deux sexes. Elle est gratuite dans les maktabs publiques (article 19) ». Il ne s'agit donc plus que de savoir comment seront partagées en matières d'enseignement les attributions de l'État et celles des organismes décentralisés. La réglementation et la direction par l'État d'une certaine partie de l'instruction se justifient pour des raisons hautement politiques et sociales.

En France, la législation en cette matière (1882 à 1886) a centralisé les services de l'enseignement primaire, c'est-à-dire en a fait un service d'État, alors qu'auparavant il était communal.

D'après la loi du 15 mars 1850 l'instituteur était nommé par le conseil municipal sur une liste d'admissibilité et d'avancement dressée par le conseil académique et sous réserve d'une institution par le ministre de l'Instruction publique. La commune fournissait le local et le traitement fixe de l'instituteur auquel venait se joindre la rétribution scolaire des familles. En cas d'urgence, le maire pouvait suspendre provisoirement l'instituteur à charge de rendre compte au recteur. Les autorités communales pouvaient exiger un minimum d'enseignement dont le programme était établi par l'article 23 (art. 36). Le maire, et, dans les communes de deux mille âmes et au-dessus,

---

comportant une nouvelle réorganisation de l'instruction publique. Ce projet l'obligera à créer plusieurs universités en groupant les diverses facultés disséminées. *Le gouvernement désire qu'on le décharge de quelques branches d'enseignement pour les confier aux soins des conseils provinciaux.*

un ou plusieurs délégués par le conseil académique, étaient préposés avec les ministres du culte, à la surveillance, à la direction morale de l'enseignement primaire (article 34). Tels étaient les droits des communes, lorsqu'elles adoptaient le système de l'instituteur laïque fourni par le personnel de l'État ; mais, en outre, elles avaient la faculté d'adopter le système de l'instituteur congréganiste. « Avec la législation de « 1882 à 1886, écrit M. Hauriou, plus d'instituteurs « congréganistes, plus de nomination de l'instituteur « par le conseil municipal, plus de droit de regard « du conseil municipal sur les programmes de l'en- « seignement, plus de surveillance morale de l'ensei- « gnement par le maire. Il est vrai que les communes « n'ont plus à assurer le traitement fixe de l'insti- « tuteur, la rétribution scolaire a disparu, et les trai- « tements entiers, singulièrement augmentés, sont « mis à la charge de l'État ; mais il reste à la charge « de la commune l'obligation de fournir un local qu'on « lui impose de construire ou de reconstruire et celle « des menues fournitures du service. Quant à la direc- « tion et à la surveillance, elles lui échappent.

« Il faut noter cependant l'institution de la com- « mission scolaire. Comme le programme intégral de « 1882 est : laïcité, gratuité, obligation ; comme, pour « établir la gratuité on a supprimé la rétribution « scolaire qui était le meilleur moyen d'assurer la « fréquentation de l'école, on est obligé d'organiser « des moyens coercitifs. On organise donc la commis- « sion scolaire, dont le maire est président et dont un « certain nombre de conseillers municipaux sont « membres avec des personnages administratifs (art. « 134 et suivants de la loi du 30 octobre 1886). Cette

« commission scolaire est armée de pouvoirs disciplinaires contre les élèves ; mais l'article 58 *in fine* « prend bien soin de spécifier qu'elle ne peut dans « aucun cas s'immiscer dans l'appréciation des matières « et la méthode d'enseignement ». « Inutile, continue « M. Hauriou, de dire que les commissions scolaires, « réduites au rôle ingrat de chiens de garde pour « empêcher l'école buissonnière n'ont pris aucun « goût à la mission. Si on ne leur eut pas aussi jalousement enlevé la surveillance de l'enseignement des « matières et méthodes, il est possible que cet aspect « intéressant de leur fonction leur en eut fait accepter l'aspect désagréable. Mais le propre des législations systématiques, est de méconnaitre ce certain « équilibre des sentiments humains, qui assure le « succès des entreprises » (1).

Nous avons insisté un peu sur la législation française dans cette question pour appeler l'attention du gouvernement égyptien sur la gravité de la question. Le problème est vital pour le pays et intéresse les provinces, aussi bien que les villes et villages. Nous voulons une décentralisation libérale qui pourrait aboutir à une véritable diffusion de l'instruction. Nous souscrivons à la thèse gouvernementale de la nécessité qu'il y a pour notre pays de réaliser une plus ample décentralisation. Pour le moment nous réclamons la prudence dans l'application de la réforme. Nous ne pouvons pas appliquer à l'Égypte

(1) Voir la note de M. Hauriou dans Sirey 1920 partie *Jurisprudence administrative*, p. 41 et les autres notes auxquelles l'auteur fait allusion.

En ce qui concerne le régime américain, très libéral, nous renvoyons les lecteurs au livre de M. Goodnow, *Droit administratif des Etats-Unis*.

sortie d'un régime d'absolutisme et de servitude une réforme analogue à celle qui existe d'ores et déjà en Amérique, pays démocratique depuis des siècles. Nous devons aborder la réforme par un régime moins libéral peut-être, comme celui qui est en vigueur actuellement en France, mais dont l'efficacité se fera dans l'évolution future de l'Égypte. M. Hauriou constate, en ce qui concerne le régime de la loi du 30 octobre 1886, que le bâtiment scolaire que la commune est obligée d'entretenir est à l'heure actuelle à peu près tout ce qui est d'intérêt local dans l'affaire. La participation des communes égyptiennes aussi bien que les provinces aux frais de l'enseignement stimulera chez ces organismes le désir naturel de diriger et de contrôler les enseignements donnés dans tous les établissements au fonctionnement desquels ils contribuent par leurs propres deniers. Ce désir légitime doit être à notre avis satisfait ; mais la tendance du pays penche pour une politique d'enseignement, bien nette, politique qui modifiera l'avenir de notre peuple. Ces exigences toutes spéciales du moment nous font reculer pour un certain temps la réforme libérale qui fait de l'école primaire une entreprise communale à laquelle les autorités municipales ont des raisons de s'intéresser parce que possédant des moyens d'action. C'est à juste titre d'ailleurs que M. Hauriou souhaite dans son article déjà cité que le personnel enseignant devienne régional, qu'il soit dégagé de tous les liens politiques qui l'attachent encore au pouvoir central.

Si on passe maintenant à l'étude de la réforme qu'il y a lieu d'introduire pour assurer le respect des décisions de conseils provinciaux, on constate

qu'en France les délibérations des conseils généraux se divisent au point de vue de leur force exécutoire en quatre catégories.

Il faut d'abord citer les délibérations définitives ; ce sont des délibérations relatives à certaines matières d'intérêt départemental notamment à la gestion du domaine départemental, à la voirie et aux travaux publics départementaux, les institutions départementales d'assistance et de prévoyance, à l'allocation des bourses d'études, à la détermination des conditions d'admission, aux emplois exclusivement rétribués et sur le compte des départements. Ces délibérations définitives ne peuvent être annulées que pour excès de pouvoir, violation des lois et des règlements (article 47) (1).

Le pouvoir exécutif devant lequel est porté le recours institué par l'article 47 ne remplit pas en cette occasion une fonction juridictionnelle, c'est un acte de contrôle administratif qu'il accomplit.

Le préfet seul peut exercer le recours ; il a pour le faire 20 jours à partir de la session, le recours formé doit être notifié au président du conseil général et au président de la commission départementale. Si dans les deux mois, à partir de la notification, l'annulation n'a pas été prononcée, la délibération est exécutoire. L'annulation est prononcée par un décret dans la forme de règlement d'administration publique (2).

---

(1) Ces expressions, écrit M. Berthélemy, de l'article 47 de la loi du 10 août 1871 ne font pas allusion au recours pour excès de pouvoir accordé à tout intéressé contre les actes administratifs et porté devant le conseil d'État statuant au contentieux. Il s'agit ici d'un recours administratif.

(2) L'auteur remarque aussi dans une note que le conseil d'État

Les délibérations exécutoires sauf veto suspensif sont maintenant la règle. Elles sont énumérées dans l'article 48 Il s'agit d'objets pour lesquels l'intérêt de l'État se mêle à l'intérêt du département. D'après l'auteur que nous venons de citer, ces délibérations s'exécutent comme les décisions définitives, sans aucune autorisation gouvernementale, mais le gouvernement a le droit d'en suspendre l'exécution. Cette suspension doit être prononcée dans les trois mois à partir de la clôture de la session par décret motivé. Ce décret d'annulation peut être un décret simple, il sera pris soit sur l'initiative du préfet, soit sur la demande des administrés ou des membres de la minorité du conseil. Cette demande au surplus n'a d'autre caractère que celui d'une pétition ; ce n'est pas une instance. Les décisions ordinaires pas plus que les décisions définitives n'échappent d'ailleurs au recours devant le Conseil d'État dans les conditions normales où ce recours est possible.

En troisième lieu, citons les délibérations soumises à la nécessité d'autorisation, on voit figurer parmi celles-ci l'acceptation des dons et legs dans certains cas et quelques questions concernant les chemins de fer, d'intérêt local et des tramways. De plus, l'autorisation requise n'est pas toujours la même. Tantôt c'est un décret en Conseil d'État, tantôt c'est un décret simple.

---

qui intervient à cette occasion, n'est pas le conseil réuni en assemblée du contentieux, c'est le conseil entier, réuni en assemblée générale. De plus, alors que le conseil statuant au contentieux est muni de pouvoirs propres depuis 1872, même pour annuler les actes de l'administration entachés d'excés de pouvoir, le conseil d'État intervenant à l'occasion du décret pris en la forme de règlement d'administration publique, n'a qu'un avis à donner. La décision est prise par le chef de l'État. (Voir Berthélemy, 9e édit., p. 775).

Enfin, il y a les délibérations dépourvues de force exécutoire qui sont les avis, les vœux, les réclamations. Nous avons déjà parlé du contrôle que ces conseils exercent comme co-tuteur sur les communes. Nous avons montré que ces conseils sont appelés à remplir vis-à-vis des communes le rôle que remplit vis-à-vis d'elles le pouvoir législatif. Par exemple, chaque année, le préfet présente au conseil général le relevé de tous les emprunts communaux et de toutes les contributions extraordinaires et des dettes dont chaque commune est grevée (article 5). Le conseil général est ainsi délégué pour contrôler l'administration communale dans l'exercice de l'un de ses pouvoirs qui intéresse le plus tout le pays ; droit d'imposer des centimes additionnels pour l'acquittement des dépenses locales. On voit donc que la tutelle sur les organes administratifs inférieurs n'est plus une prérogative exclusive de l'autorité centrale et de ses agents mais aussi que les départements représentés par leur conseil partagent ce pouvoir de tutelle et de contrôle avec l'État et ses agents.

On se rappelle que l'étude que nous avons consacrée à l'examen de notre régime actuel a montré que les conseils provinciaux ne peuvent pas organiser des conférences interprovinciales. Nous avons montré aussi que cette prohibition est fâcheuse et nous la considérons comme nuisible aux intérêts locaux. Nous invitons notre législateur à autoriser les conseils provinciaux de plusieurs provinces de se concerter et à débattre dans des conférences interprovinciales les intérêts qui leur sont communs. Il doit s'inspirer de ce qui s'est passé en France. Dans ce dernier pays avant 1871, ces conférences étaient prohibées. Dès

cette date elles ont été autorisées aux conditions suivantes :

1° Elles doivent être provoquées par l'un des conseils intéressés.

2° C'est par l'entremise des présidents que l'entente doit se faire pour provoquer la conférence, sans intervention du préfet.

3° Le préfet doit être averti.

4° Il faut qu'il s'agisse d'objets d'utilité départementale sur lesquels les conseils généraux ont un pouvoir de décision, sauf veto.

Les conférences interdépartementales sont simplement préparatoires. S'il y a des décisions à prendre, elles devront être prises par les conseils généraux.

CHAPITRE II

La réforme de l'administration communale

La personnalité morale des communes. La décentralisation communale doit s'opérer par des formes analogues à celles déjà citées : A savoir : 1° publicité des audiences ; 2° élection, mode de recrutement ; 3° extension des attributions ; 4° personnalité morale ; 5° force exécutoire des décisions, avec affaiblissement de la tutelle, qui ne doit pas être détournée de son but. Le pouvoir exécutif collégial dans la commune : la thèse de M. Deschanel. Les syndicats de communes ; les sociétés civiles intercommunales en Belgique. Les réunions des paroisses en Angleterre.

Les mesures décentralisatrices en matière communale sont peut-être les plus médiocres. Le pouvoir central, comme nous avons vu soit par ses représentants, soit par ses agents et envoyés directs administre tout et enlève aux autorités locales toute liberté et toute initiative.

La première chose qui nous frappe est que le législateur égyptien considère l'acte créatif des communes comme une concession discrétionnaire de sa part. Nos lois considèrent que l'État peut ériger en commune une circonscription territoriale quelconque par un acte gracieux et discrétionnaire. Nul ne peut le contraindre. L'acte juridique que les autorités

prennent à cet effet devra conférer la personnalité morale, qui d'après l'esprit des lois du pays semble être une fiction. Nous appelons l'attention de notre législateur sur les paroles suivantes de Gierke (Genossenschaft-théorie) : « La personne morale n'est pas « une fiction de la loi, c'est un être collectif réel doué « comme la personne humaine de la faculté de vou- « loir et d'agir. La loi ne la crée pas, elle se borne à en « reconnaître et à en légaliser l'existence. Le fonde- « ment, la raison d'être de cette existence, c'est la nais- « sance d'une volonté collective, elle peut bien en fait « se refuser à la reconnaître comme elle a pu en d'autres « moments de la civilisation se refuser à reconnaître « la personnalité de l'esclave, elle peut pour des motifs « généraux le limiter et l'interdire, il n'en reste pas « moins qu'elle existe en soi, en dehors de toute « reconnaissance de la loi ». La commune est un être doué d'une vie propre, ayant son individualité qui doit être reconnue par l'État. Celui-ci ne la crée pas, son rôle doit se borner à constater son existence. Il doit simplement vérifier si les éléments constitutifs requis s'y trouvent. A la Constituante le rapporteur de Marcère rappelle que la commune n'est pas une création de la loi, mais qu'elle est née de la nature. Dans l'antiquité la vie municipale a été toute la vie politique et sociale, la notion d'État n'est apparue que sous la forme de fédération des cités. Le législateur égyptien semble avoir ignoré ces principes qui gardent leur autorité sacrementelle jusqu'à nos jours.

Dans les temps modernes un des premiers besoins d'un peuple cultivé, c'est l'autonomie municipale. Notre droit municipal enlève aux commissions locales tout pouvoir de décision propre. La présidence de

la commission si l'on désire accroître les libertés locales, doit être réservée aux élus de la nation. L'analogie entre les mesures décentralisatrices à prendre en matière provinciale et celles à établir ici, est très grande. Elles doivent être les mêmes. Nous renvoyons le lecteur à ce que nous avons proposé dans les pages précédentes : l'élection, la publicité, le pouvoir de décision propre, l'extension des attributions, et la garantie donnée aux élus de la nation contre l'arbitraire de l'autorité centrale, sont les mesures décentralisatrices applicables à la fois en matière provinciale et communale.

L'omdah doit être, à notre avis, un véritable représentant titulaire du pouvoir exécutif communal, ce qui ne l'empêcherait pas de conserver les quelques attributions médiocres de police dont il a actuellement l'exercice. Nous voulons de plus qu'il soit investi d'un véritable pouvoir de police lui donnant le droit de nommer à certains emplois et d'adresser des ordres aux fonctionnaires policiers que l'autorité centrale lui impose. Ce pouvoir, il doit l'exercer, non pas en qualité d'agent du pouvoir central, mais en sa qualité de représentant de la commune, de titulaire de son pouvoir exécutif. Aux travaux préparatoires Vivien, lors du vote de la loi du 21 mars 1831, loi qui a apporté un premier perfectionnement du régime municipal français et qui a fait de l'administration communale une fonction élective, mit en lumière la nécessité qu'il y avait d'accorder des droits de puissance publique à la commune : « La réunion des citoyens, dit-il, n'a pas eu seulement pour objet, lorsqu'elle

(1) Dalloz, *Répertoire des communes*, p. 255.

s'est formée, l'administration du patrimoine commun, le besoin de leur conservation, leur commande de prendre les mesures les plus propres à écarter de l'habitation commune tout ce qui pourrait la rendre peu sûre, incommode et malsaine. Tout droit de police locale n'est pas une concession de la puissance publique, il a sa source dans cette règle de droit naturel qui autorise tous les individus, et par conséquent les corporations des habitants, qui, relativement à la grande famille nationale sont elles-mêmes des individus, à veiller à leur conservation ». Le pouvoir de police, tel qu'il ressort de cette citation, est une attribution nécessaire que tout esprit pondéré demande avec raison pour le pouvoir exécutif municipal. L'État n'abdique pas son autorité en reconnaissant cette nécessité, il administre à bon marché, il administre bien, et son autorité s'impose à tous.

Le titulaire de pouvoir exécutif municipal ne doit pas être entièrement indépendant de l'État. Il exerce ses pouvoirs tout en étant soumis à une tutelle administrative et judiciaire assez efficace. Ainsi le maire français est considéré par la loi dans l'exécution de certaines de ses attributions comme un agent du pouvoir central. De cette façon, le pouvoir central se donne le droit de se substituer au maire en cas d'inaction, ou de négligence de sa part après mise en demeure. La solution que le législateur français a trouvé opportun d'adopter en matière de police municipale n'est soumis ni à l'autorité ni à la surveillance du conseil municipal. Enfin en cas de négligence du maire, le préfet peut après l'avoir mis en demeure d'agir, prendre à sa place les mesures de

police qu'il juge opportunes. C'est comme chef de l'association communale, écrit M. Berthélemy, que le maire est chargé de procurer à ses administrés les avantages d'une bonne police notamment la propreté, la salubrité, la sûreté dans les rues, lieux et édifices publics (1).

L'extension des attributions des autorités locales aura pour contre-poids l'accroissement de leurs charges et surtout des nouvelles responsabilités sur les habitants ; cela, d'ailleurs est tout à fait juste, et nous trouvons cela tout naturel : qui dit action, dit responsabilités. Des mesures législatives doivent être prises pour inciter les municipalités électives à défendre l'ordre. Des responsabilités assez étendues étaient imposées aux communes considérées comme civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées. La commune était déchargée de cette lourde responsabilité quand il s'agissait de faits de guerre, ou bien quand la municipalité ne disposait pas de la police, ou bien quand le maire avait fait tout ce qui dépendait de lui pour conjurer ou pour calmer l'émeute, même si les émeutiers étaient habitants de la commune (2).

---

(1) Berthélemy, *Traité de Droit administratif*, 9e édit. p. 221.

(2) Cette législation vient d'être abrogée par la loi du 16 avril 1914. Cette dernière a modifié les articles 106-109 de la loi municipale « Il y est tenu compte, écrit M. Berthélemy, à la fois de la nécessité d'inciter les autorités municipales à la vigilance, et pour cela, on maintient la responsabilité de la commune ; mais on la combine avec la responsabilité de l'État, fondée sur la solidarité nationale. En principe l'État contribuera pour moitié au paiement des dommages-intérêts.

Notre désir, avons-nous dit, est que l'omdah soit le titulaire du pouvoir exécutif de la commission locale. On ne peut réclamer pour lui cette vaste autorité tant que son mode d'élection sera l'apanage du pouvoir central. Cette désignation par le pouvoir central ne réalise pas du tout la décentralisation. Celle-ci apparaîtra le jour où l'omdah sera élu. Sera-t-il élu par ses concitoyens au suffrage universel direct, ou bien par le conseil municipal, suffrage restreint ? Resterait à savoir si le conseil municipal agissant comme un collège électoral restreint choisirait l'omdah parmi ses membres ou s'il désignerait pour remplir cette fonction un citoyen quelconque. En France, le conseil municipal a le droit exclusif de choisir le maire dans son sein. Ce système élimine les gens peu capables qui peuvent être néanmoins très populaires par suite de leur manière d'agir ou de la réclame qu'ils peuvent faire. Le peuple ne sait pas toujours fixer son choix sur un bon administrateur ; séduit par le beau langage ou les promesses faciles il se laisse entraîner à une élection parfois désastreuse pour la chose publique. Le système français a le mérite d'imposer l'autorité du conseil municipal au maire. Celui-ci étant l'émanation du conseil ne peut pas

---

Toutefois, si la municipalité a manqué à ses devoirs par inertie ou connivence avec les émeutiers, l'État pourra exercer un recours contre la commune à concurrence de 60 % des sommes mises à sa charge. Si au contraire la commune n'a pas la disposition de la police ou si la municipalité a pris toutes les mesures en son pouvoir pour éviter les troubles, la commune pourra exercer un recours contre l'État dans les mêmes proportions (voir pour l'étude de l'ensemble de la question Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 9e édit., p. 582-585). Voir aussi le rapport présenté par M. le regretté M. Michoud au Congrès des sciences administratives de Bruxelles, 1910, et qui traite de la responsabilité des communes à raison des dommages causés par les attroupements depuis la Révolution, jusqu'à 1910

prétendre lui soustraire sa gestion et il reste dans une dépendance étroite vis-à-vis de ce dernier. Au moment où il procède à l'élection du maire ou à celle d'un adjoint, écrit M. Hauriou (1), le conseil municipal qui joue le rôle d'un collège électoral doit être au complet de ses membres. Par conséquent, s'il s'est produit des vacances, il faut procéder à des élections complémentaires avant la nomination du maire ou de l'adjoint. Cette règle, relativement mauvaise, n'avait été introduite d'abord que pour l'élection du maire, la loi de 1884 l'a étendue à l'élection des adjoints. Pour la forme de l'élection, M. Hauriou indique que le conseil élit le maire et les adjoints par des scrutins isolés, des scrutins secrets et à la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et le plus âgé est déclaré élu alors même qu'il refuserait (2).

Le maire, une fois élu, prend la présidence du conseil pour l'élection des adjoints. Les nominations sont rendues publiques, dans les 24 heures de leur date, par voie d'affiches à la porte de la mairie ; elles sont, dans le même délai, notifiées au sous-préfet.

En France il ne peut y avoir qu'un seul maire par commune, mais le nombre des adjoints dépend de la population. En fait le maire réunit autour de lui les adjoints pour former un bureau municipal ou bureau d'administration. Ce bureau n'a pas une existence légale et n'est pas un organe administratif distinct. Cependant ce système est légalement établi en Italie, en Amérique, afin de coordonner l'action de divers

(1) Hauriou, *Précis de Droit administratif et de Droit public*, page 340, neuvième édition.
(2) Conseil d'État, 10 mars, Texjat.

services de l'administration municipale, on peut décider que ceux qui les dirigent se réuniront de temps à autre sous la présidence du maire. Cette méthode vient d'être étendue à toutes les villes des États d'Indiana et de New-York.

Si l'on compare les méthodes précédentes pour le choix du maire à celles adoptées dans d'autres pays spécialement en Amérique et qui est l'élection au suffrage universel direct, on s'aperçoit de la supériorité du système français. Le maire américain est élu pour un délai très court qui ne lui permet pas d'établir avec fruit sa politique. D'ailleurs ce premier magistrat n'est pas en relations directes avec le conseil municipal. Il communique parfois avec celui-ci par des messages. Dans certaines villes, le maire peut opposer son *veto* aux décisions du conseil. Celui-ci peut passer outre si un nouveau vote réunit les deux tiers des membres présents. Le système français est, de l'aveu de tous et sans contredit, bien supérieur, comme nous l'avons affirmé plus haut, au système américain. En effet, il est évident que l'homme choisi par les membres du conseil municipal est mieux recruté que celui qui pourrait être désigné au suffrage universel. Le maire n'est pas un homme appelé à jouer un rôle politique, c'est un administrateur qui doit réunir les cinq fonctions essentielles d'un chef : prévoyance, organisation, commandement, coordination et contrôle (1).

Nous voulons même reconnaître au conseil le droit de choisir le maire non seulement parmi ses membres, mais aussi parmi tous les citoyens, distingués et capa-

(1) Schatz, *l'Entreprise gouvernementale*, p. 25.

bles, ayant une certaine attache à la localité. Nous voulons étendre le cercle du choix, nous voulons que le pays ne soit pas privé des services de ses fils capables et dévoués qui n'ont pas réussi dans une élection pour des raisons politiques ou d'opportunité momentanée.

Reste à savoir si le maire doit être le seul titulaire du pouvoir exécutif à l'exclusion de tout autre, ou s'il serait préférable de substituer au pouvoir exécutif personnel et unitaire, le système du pouvoir exécutif collégial dans lequel le maire n'est que le président du conseil d'administration de la commune. L'ardent défenseur de ce dernier système est M. Paul Deschanel, brillant homme d'État français, ancien président de la République. Les arguments invoqués par lui nous paraissent très convainquants : le pouvoir exécutif collégial étant de plus en plus adopté dans les divers pays du monde occidental. Il a réussi surtout à se substituter au régime français en Belgique de 1836. « Ce système a l'avantage incontestable d'assurer une meilleur expédition des affaires. Chacun des administrateurs se trouve délégué dans une fonction déterminée qui absorbe son temps et augmente son influence. Ainsi le zèle du citoyen à apporter son intelligence et son savoir au service de ses concitoyens se trouve très stimulé. De plus, la spécialisation dans l'exécution des ordres et délibérations sera de nature à améliorer l'administration municipale. Le personnel préposé aux services publics locaux se trouve contrôlé constamment et minutieusement. » D'après M. Paul Deschanel le pouvoir exécutif, dans la commune belge, est exercé par le collège des échevins, lequel est élu par les conseillers

municipaux et choisi parmi eux. Encore ce collège est-il loin d'avoir un pouvoir aussi étendu que ceux des maires français : car c'est le conseil municipal lui-même qui fait les ordonnances de police, qui nomme et révoque les fonctionnaires de la commune, administrateurs, professeurs et instituteurs communaux, secrétaires de mairie, qui arrête les conditions des baux et des adjudications au-dessus de 10.000 frs. Quant au bourgmestre, il préside le conseil municipal et le collège des échevins ; il est chargé de l'exécution des lois et des règlements de police (qu'il ne peut faire seul), et est officicier de police judiciaire, officier de l'état-civil, et c'est tout. Il en est de même en Hollande. « En Prusse, ajoute M. Deschanel, et dans les « autres États de l'Allemagne, le pouvoir exécutif « communal est exercé par le magistrat, c'est-à-dire « un conseil, composé d'un bourgmestre, d'un adjoint « et d'échevins dont le nombre varie suivant le chiffre « de la population. Le bourgmestre ne peut rien sans ce « conseil. Le magistrat est élu par les conseillers muni- « cipaux, mais à la différence de la Belgique, non pas « nécessairement parmi eux, de sorte que le conseil « municipal peut faire entrer dans le magistrat des « hommes spéciaux, techniques, et rétribués. Cepen- « dant les membres non rétribués doivent toujours y « être en majorité. Ainsi les chefs de services munici- « paux ne sont plus de simples employés subalternes ; « ils passent au rang d'élus de la commune par une « élévation au second degré. Cette introduction « d'hommes spéciaux dans les corps élus est un des « caractères originaux de l'organisation locale alle- « mande. Il y a là une idée fort heureuse dont « nous pourrons profiter ultérieurement, quand nos

« mœurs politiques se seront perfectionnées (1) ».

L'auteur cite ensuite le système adopté dans les divers pays pour montrer l'importance qu'il y aurait à adopter cette réforme en France.

Nous nous rallions à la thèse soutenue par M. Deschanel et nous la trouvons tout en harmonie et en parfaite conformité à l'esprit et aux tendances décentralisateurs. D'ailleurs ce système collégial est celui qui existe déjà dans notre législation. Le comité permanent de nos commissions locales n'est que le pouvoir exécutif collectif, qui doit être remanié dans sa composition et dans ses attributions pour qu'il soit en parfaite harmonie avec les mesures décentralisatrices projetées.

On se rappelle que notre législateur considère la personnalité morale comme une concession discrétionnaire de sa part et qu'il suit de cette règle qu'étant donné l'absence de réglementation des syndicats de communes, celles-ci se trouvent réduites à l'impuissance dans certains cas. Il y a des services comme l'assistance publique, l'enseignement primaire supérieur, l'enseignement professionnel, industriel ou agricole, œuvre d'un haut intérêt social qu'une seule commune ayant de ressources limitées ne peut jamais effectuer. Le merveilleux développement du machinisme, comme le dit M. Castadot dans un rapport présenté au congrès international administratif de Bruxelles (1910), et la surprenante extension des moyens de communication sont venues bouleverser le commerce et l'industrie, créant des besoins nouveaux et imposant des méthodes nouvelles.

---

(1) Paul Deschanel, *La Décentralisation*, p. 12 et 13.

Et l'on a vu surgir un monde industriel et commercial absolument différent de celui qui l'avait précédé, monde basé sur le groupement des forces vives de toutes natures : capitaux, énergie, volonté, savoir et intelligence. « Au milieu de cette efflorescence de l'esprit d'association, les individus ne pouvaient rester indifférents. Aussi sommes-nous tous acteurs, autant que spectateurs, dans l'évolution qui transforme la société. Plus d'efforts isolés : toutes les places de la société cèdent à la communauté d'intérêt qui les unit et se groupent afin de former une puissance qui se dresse devant une autre puissance, non pas forcément dans une pensée de menace, mais dans une intention de défense et dans une aspiration de mieux être. Ce sont les humbles, ce sont les faibles surtout qui doivent profiter de cette direction nouvelle de pensées, et parmi les faibles, on range évidemment le quatrième pouvoir de l'Etat : la commune qui, à côté d'unités puissantes, comme les grandes cités, comporte la masse importante de localités d'ordre secondaire, auxquelles les préoccupations financières interdisent non seulement les grandes conceptions, mais encore la réalisation d'entreprises modestes telles que l'imposent le souci de l'hygiène, le besoin du confort moderne et le désir bien naturel d'améliorer les conditions de leur existence par le développement de leur commerce et de l'industrie. Isolés, ces groupements d'individus sont condamnés à l'inertie. Au contraire, mettant en commun leurs ressources, ils peuvent s'assurer, par une sensible réduction du coût de revient, c'est-à-dire des frais généraux, les bienfaits d'institutions d'utilité publique de toute nature. »

Ces idées heureuses ont stimulé le législateur français du 27 mars 1890 à créer et organiser des syndicats de communes, il n'a pas voulu d'ailleurs imposer à ces dernières une association obligatoire. Il autorise tout simplement les communes ayant les mêmes affinités, et qui en reconnaîtront l'utilité, à former entre elles, pour des besoins déterminés, une association volontaire douée d'une personnalité morale distincte, pouvant par conséquent recevoir des dons et legs et avoir un patrimoine et des institutions communes. D'après M. Berthélemy le nouvel instrument est souple et facilement maniable. Il est souple, puisque les conseils municipaux reçoivent la liberté de définir la tâche à confier aux syndicats, parmi les fonctions normales de l'administration communale. Il est facilement maniable puisque le comité devait disposer des moyens d'action des assemblées municipales, dans la mesure où les statuts constitutifs le leur auraient conférés. L'administration du syndicat est confiée au comité. Si la décision d'autorisation n'en a pas autrement disposé, ce comité comprendra deux délégués de chaque commune, élus par les conseils municipaux. Ces délégués ne sont pas nécessairement choisis parmi les conseillers, il suffit qu'ils soient éligibles au conseil. Les séances du comité ne sont pas publiques, mais le préfet et sous-préfet des départements et arrondissements où sont situées les communes syndiquées peuvent y assister ou s'y faire représenter (1).

---

(1) Berthélemy, — *Traité élémentaire de Droit administratif*, p. 230 et suiv. — Hauriou, *Précis de Droit administratif et de Droit public*, p. 390 et suiv.

Les juristes belges ont tiré beaucoup de profit de la personnalité civile des communes. Il semble que cette personnalité n'ait jamais été contestée en Belgique. « La commune, disent MM. M. T. de Brouckère (1) « et Tielmans, est une société politique et naturelle. « La commune, étant une société naturelle, a des biens « et par conséquent des intérêts civils, et doit à ce point « de vue être rangée sur la même ligne que les parti- « culiers. Du reste les juristes l'ont considérée de tout « temps comme une personne civile, sans qu'aucune « loi lui ait expressément attribué ce caractère. La « cour de cassation belge a consacré cette doctrine « dans son arrêt du trente décembre 1842 (2) et pro- « clamé que les communes, indépendamment de leur « qualité de corps administratif, constituent de véri- « tables personnes civiles, soumises aux lois géné- « rales et jouissent de tous les droits qui ne leur sont « pas spécialement interdits, ou qui ne sont pas incom- « patibles avec les lois particulières de leur ogani- « sation ». Ainsi, dans ce pays, on considère que les communes peuvent donc contracter entre elles et même former des sociétés civiles à la condition que ces associations ne portent pas sur des objets étrangers à leur mission et n'entraînent pas des conséquences incompatibles avec leur organisation politique. C'est, sous la forme de sociétés civiles, que se sont constitués les groupes de communes en vue de l'établissement de distributions d'eau intercommunales, avant que la loi du 18 août 1907 les ait autorisés sous la forme anonyme ou coopérative. Il existe en Bel-

(1) De Brouckère et Tielmans, dans leur répertoire *Communes*, p. 168.
(2) Cas, 1842-1-25.

gique une société de crédit communal dont la création fut provoquée par le gouvernement, qui subsiste sous son patronage et dont la plupart des communes du royaume sont actionnaires. Le ministre des Finances d'alors, dans un rapport soumis au roi, disait que le gouvernement, en encourageant cet organisme, avait pour but de provoquer la création d'une société anonyme, dont les actions seraient exclusivement possédées par les communes et qui faciliterait leurs emprunts. Ces opérations consistent notamment à se charger de l'émission de ces emprunts, à la conversion des dettes des communes et à créer des titres uniformes par la fusion de plusieurs emprunts. C'est un intermédiaire entre les communes qui désirent emprunter et les personnes qui ont des capitaux à placer. On doit citer comme un engagement solennel du gouvernement belge dans cette voie, la loi du 24 juin 1885 sur les chemins de fer vicinaux, qui crée une société chargée de centraliser les opérations en matière de chemins de fer d'intérêt local, de réunir le capital nécessaire à l'exécution des travaux, de construire les lignes et d'en assurer l'exploitation. L'évolution constante dans la vie des communes belges, qui se faisait sentir ces temps derniers, est attribuée à des causes multiples. D'après un rapport présenté par M. Delâttre les unes résident dans l'essor immense pris par l'industrie et le commerce ; par le besoin d'activité du peuple belge. Elles ont occasionné l'organisation de sociétés intercommunales pour l'établissement et l'exploitation de chemins de fer vicinaux, de gazomètres, d'usines électriques, etc. Les autres sont la conséquence des progrès accomplis dans les sciences politiques et administratives, qui ont fait entrevoir la réalisation d'une

vaste société intercommunale pour les assurances contre les incendies, les accidents, le vol, etc. La réalisation de la plupart de ces œuvres n'est pas sans entraîner de fortes dépenses. Plus de 90 % des communes, prises isolément, ne sauraient les supporter, et, dès lors, elles sont condamnées à ne pas jouir des bienfaits de ces institutions si utiles. Mais il n'en serait plus de même, si elles pouvaient se grouper et former des organismes légaux, ayant la personnification civile, pouvant veiller en toute indépendance sur la bonne marche de ces établissements, ayant le droit d'acquérir des immeubles, de contracter des emprunts, de recevoir des dons et des legs.

La question des sociétés intercommunales n'est pas seulement agitée en Belgique, mais une grande partie de l'Europe occidentale a déjà adopté les mêmes institutions. Inutile de notre part d'attirer à nouveau l'attention du législateur et l'initiative privée en Égypte pour donner libre essor à ce mouvement très salutaire. Nos lois sont très défectueuses sur cette question et nous saisissons sur le vif une lacune qui, d'après les autorités compétentes en la matière, est un véritable obstacle au progrès. Nous constatons que les municipalités italiennes, par exemple, peuvent, en vertu de la loi du 29 mars 1903, exploiter des tramways en dehors de leur territoire, sous l'approbation provinciale, et moyennant entente avec les localités voisines. La loi du 3 juillet 1891 autorise en Prusse l'union de plusieurs communes en vue de donner satisfaction à un intérêt de nature intercommunale.

En Angleterre, il existe des réunions de paroisses pour les objets les plus divers : bienfaisance, instruc-

tion publique, entretien des routes, construction et exploitation des chemins de fer vicinaux. Ces associations sont créées, tantôt en vertu d'un ordre formel de la loi, tantôt en vertu d'une faculté que leur confère une commission émanant du pouvoir législatif.

CONCLUSION

C'est surtout d'un point de vue constitutionnel que la décentralisation s'impose. — Choix possible entre le système anglais et le système français ; nos préférences pour ce dernier. — La décentralisation aboutit à la création de personnes morales. Elle ne doit se réaliser que sous réserve de la tutelle. Formes de la tutelle. La décentralisation a pour complément nécessaire des sanctions juridictionnelles. La justice impose à l'Etat de réaliser la réforme. L'urgence qu'il y a pour l'Egypte de suivre l'exemple de ses amis.

Il ressort donc, de tout ce qui précède, que la décentralisation est une mesure bienfaisante et indispensable à la fois. Du reste, on a vu que c'est le but vers lequel se sont orientées les législations modernes, surtout dans les pays où le régime démocratique est le mieux réalisé. Nous avons montré que la concentration aboutit à l'engorgement des départements ministériels, et occasionne des retards dans la solution des affaires par les pérégrinations interminables que sont obligés de subir les dossiers, d'où, paperasserie, routine des bureaux, etc... En outre on peut faire remarquer que les raisons de la décentralisation administrative ne sont point d'ordre purement administratif, mais avant tout d'ordre consti-

tutionnel. « S'il ne s'agissait que du point de vue « administratif, dit M. Hauriou, la centralisation assu- « rerait au pays une administration plus habile, « plus impartiale, plus intègre et plus économe que « la décentralisation. Mais un pays n'a pas besoin « seulement d'une bonne administration ; il a besoin « aussi de liberté politique. Or, la liberté politique « est liée à la décentralisation politique du gouver- « nement, laquelle à son tour est liée à la décentra- « lisation administrative, en ce sens que les électeurs « politiques et les membres des assemblées politiques « ne peuvent faire leur éducation civique que dans « les élections locales et dans les assemblées locales. « Il ne faut donc pas voir dans la décentralisation « administrative un mouvement d'ordre adminis- « tratif ; *jamais ce mouvement ne fut né sans une « une poussée constitutionnelle* «.

Notre pays qui vient de se voir octroyé une constitution libérale, basée sur les principes les plus modernes du droit public, ne pourra donc se considérer comme un pays vraiment libre que le jour où cette constitution sera complétée par la création d'institutions de « self-government » local. A ce point de vue, notre législateur a le choix entre le système anglais très libéral, où les autorités locales, avec leurs pouvoirs assez étendus, tiennent leur compétence du Parlement et ne sont soumises qu'à un contrôle presque entièrement judiciaire de la part des tribunaux de droit commun ; et le système français, moins hardi, dans lequel les autorités locales sont soumises à la fois à un contrôle administratif exercé par les bureaux centraux et les chefs hiérarchiques, et à un contrôle judiciaire émanant principalement du Conseil d'État

et des tribunaux administratifs qui en découlent, et subsidiairement à celui des tribunaux judiciaires.

Pour ma part, je conseillerais l'adoption progressive des mesures de réformes pratiquées en France et autres pays. Le système anglais se justifierait plutôt pour des raisons d'ordre historique, et en outre l'adoption de ce système nous amènerait à une situation diamétralement opposée à notre organisation actuelle très centralisée.

Nous préconisons principalement la création de plusieurs municipalités, liées entre elles, dans nos grandes villes et surtout au Caire. En effet, dans cette dernière ville, l'administration est théoriquement confiée à un gouverneur, qui n'en a que le titre, et pratiquement le pouvoir véritable y est exercé par un commandant militaire secondé par des subordonnés, militaires comme lui et ne reçevant leurs instructions que de lui. C'est là un régime de véritable état de siège, néfaste au bon fonctionnement des services publics et de nature à empiéter impunément et constamment, comme cela existe en réalité, sur les libertés publiques. Cela revient à dire que notre liberté demeurera illusoire, tant qu'un régime pareil subsistera chez nous. Nous faisons appel à tout le pays et principalement à ceux qui sont responsables de ses destinées, pour mettre fin à ce régime autocratique, dont les bases ne reposent sur aucun fondement légal. La continuation d'un pareil régime risque fort de surexciter encore davantage les esprits et, par suite, d'ouvrir la voie à des émeutes incessantes qui amèneront des répressions plus ou moins sévères, causes de haines et de rancunes. Il ne faut pas que notre pays soit la scène de tragédies perpétuelles.

La décentralisation d'ailleurs n'est pas l'abdication du pouvoir.

Nous avons montré que la commune doit être douée d'une autonomie plus grande que celle dont elle jouit actuellement encore, et qu'elle doit être considérée comme une entité nationale, ne devant pas sa personnalité à l'État, mais l'ayant de plein droit, et par la nature même des choses. La décentralisation, comme nous l'avons vu, aboutit donc à la création de personnes morales.

Ces dernières n'ont pas toutes les mêmes capacités, étant soumises à la tutelle administrative. On a pu craindre en effet, et l'on a craint, en France comme à l'étranger, que des organismes municipaux trop libres n'eussent la tentation d'empiéter sur les autorités nationales ; on a craint aussi que les administrations électives trop puissantes ne fissent abus de leur pouvoir pour tyranniser les administrés suspects de tiédeur ou d'opposition à l'égard des élus ; on a craint enfin la négligence ou l'inaptitude des services locaux à qui l'on confierait de trop larges attributions ; c'est pour obvier à ces dangers qu'est institué le contrôle administratif. L'intervention de ce contrôle restreint la portée des lois de décentralisation (1). Le contrôle administratif (2) s'exerce par deux caté-

---

(1) Berthélemy. Rapport au Congrès international des sciences administratives, 1910.

(2) Voir la Section IV du Chapitre II du *Cours de Droit public*, par Jèze, édition 1923, où l'auteur commence son étude par les paroles suivantes, que nous reproduisons ici à raison de leur importance.

Les agents publics *décentralisés* ne sont pas compris dans la hiérarchie. La décentralisation a justement pour objet de soustraire au pouvoir hiérarchique certains agents publics et de leur attribuer,

gories de mesures : mesures à l'égard des personnes comme la nomination, la suspension et la révocation, mesures à l'égard des actes comme l'autorisation, l'approbation et l'annulation. La tutelle revêt de même les formes suivantes : le pouvoir central, tout en concédant un pouvoir de décision propre aux organismes décentralisés, se réserve le droit de les obliger à exécuter leurs décisions par l'intermédiaire de ses

---

vis-à-vis des chefs de service, pour la gestion de certains services publics, quelque indépendance.

Cette indépendance n'est pas absolue. Les chefs des grands services publics nationaux, les ministres, conservent et doivent toujours conserver sur les agents décentralisés un pouvoir de surveillance et un pouvoir de contrôle. Il y a à cet égard un minimum : celui qui est nécessaire pour maintenir l'*unité nationale*. — Les *actes juridiques* des agents décentralisés doivent donc être soumis à un contrôle analogue à celui qui vient d'être étudié pour les actes juridiques des agents centralisés compris dans la hiérarchie. Le but poursuivi est le même : veiller à ce que les agents décentralisés fassent fonctionner *habilement* et *légalement* les services publics auxquels ils sont préposés.

A raison de l'indépendance assurée par la loi aux agents décentralisés, indépendance qui se marque par le recrutement de ces agents au moyen de l'élection par les habitants de telle ou telle localité, — le pouvoir de contrôle sur les actes juridiques doit être organisé de manière à laisser subsister l'indépendance voulue par la loi. Il ne faut pas que le pouvoir de contrôle aboutisse à réduire à néant cette indépendance. Reconnaître à des agents décentralisés, élus par les habitants, le pouvoir de prendre des délibérations sur tous les services publics locaux, et permettre à des agents centralisés d'arrêter, par leur veto, l'exécution de toutes ces délibérations ou de *reformer* les décisions prises, serait un système qui ne laisserait guère en fait aux agents décentralisés qu'un droit d'avis et de conseil. Ce serait quelque chose, mais ce serait bien peu. — A coup sûr, un pareil système peut être organisé et a existé. Mais il ne confère aux agents décentralisés qu'une très faible indépendance, une très petite *autonomie*. — Voilà pourquoi le pouvoir de contrôle sur les actes juridiques des agents décentralisés doit être différent du pouvoir hiérarchique exercé sur les actes juridiques des agents centralisés.

Pour marquer nettement cette différence, on a donné à ce pouvoir un nom spécial : on l'appelle soit *pouvoir de contrôle administratif*, soit *pouvoir de tutelle administrative*. — L'expression *tutelle administrative*, très fréquemment usitée autrefois, est de plus en plus abandonnée aujourd'hui, à raison de son inexactitude : il est manifeste, en effet, que les agents publics locaux décentralisés ne sont pas en *tutelle*.

agents. « En réalité, dit M. Hauriou, les décisions exécutoires prises par les assemblées locales ne sont que des projets. Désormais, si l'on voulait rendre plus effective la décentralisation, ce ne sont pas les pouvoirs de décision des autorités locales qu'il faudrait augmenter : ils sont insuffisants ; il faudrait porter la hâche dans les procédures d'exécution, pour y supprimer l'intervention du préfet et du ministre ; il faudrait que certaines expropriations pussent être prononcées sans arrêté de cessibilité du préfet ; que certaines adjudications pussent être faites sans l'approbation du préfet ; que le percepteur pût payer des mandats du maire sur des crédits qui n'auraient pas besoin d'être approuvés par le préfet » (p. 179).

En outre nous devons signaler comme autre forme de tutelle le type uniforme auquel doivent se soumettre les municipalités une fois qu'on leur a accordé le droit de créer un service public déterminé ; signalons également que toutes les délibérations relatives au budget doivent être approuvées, ainsi la procédure budgétaire permet à l'administration centrale d'intervenir dans l'exécution du budget. L'inscription d'office, les dépenses obligatoires, la pratique des subventions sont des mesures financières que l'autorité centrale emploie pour imposer sa manière de voir. Enfin, comme dernier procédé de tutelle administrative, le pouvoir central qualifie les élus des assemblées d'agents du pouvoir central, et de cette manière les incorpore plus directement dans la hiérarchie, et les charge d'exécuter ses décisions et de faire prévaloir son propre point de vue.

Il ne faut pas croire que le contrôle dût être pure-

ment administratif (1). Les législations modernes reconnaissent aux individus des recours qu'ils peuvent mettre en branle, le jour où une autorité quelconque empiète sur leurs droits ou s'arroge un droit, commet un excès de pouvoir ou fait un acte « ultra vires » comme disent les Anglo-Saxons. Une autorité quelconque doit être instituée pour obliger chaque organisme à se cantonner dans sa compétence. Le système administratif anglais, d'après M. Edward Jenks, est dominé partout par ce principe qu'aucun pouvoir ne ne saurait s'exercer sans avoir été conféré par le droit ; qu'aucune obligation ne saurait être imposée à aucun citoyen sauf par le droit, et que, si l'exercice de discrétion a été confié à quelque fonctionnaire ou bureau du gouvernement central, ou à quelque assemblée municipale, cette discrétion doit absolument être pratiquée suivant les règles du droit, qui sera, en cas de contestation, interprété par les tribunaux ordinaires, et jamais par un tribunal administratif (2). En France la tâche de faire respecter les libertés, d'obliger les autorités à respecter la loi est partagée entre les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires. Nous ne pouvons pas étudier ici la question de savoir lequel des deux systèmes est préférable (3).

---

(1) Le professeur JÈZE, dans son *Cours de Droit public* (édit. 1923, p. 128), distingue nettement le pouvoir hiérarchique du pouvoir de contrôle administratif. « Le pouvoir hiérarchique comprend le pouvoir de réformation et ne comprend pas (sauf pour le maire) le pouvoir d'agir à la place de l'agent subordonné. Au contraire, le pouvoir de contrôle ne comprend pas le pouvoir de réformation, mais comporte le pouvoir d'agir à la place de l'agent subordonné.

(2) DICEY *Law of the Constitution.* — JENKE, *Outline of English local government.* — MOORE W.H., *Actes of State in English law.* — ODGERS, W. BLAKE, *Local government.*

(3) L'auteur de ces lignes ne doit pas cacher sa préférence pour un système analogue à celui qui existe en France. Une telle organisa-

Nous constatons avec le plus grand regret que notre administration n'est pas réglementée par un droit qu'on peut lui imposer. Les tribunaux judiciaires sont liés très étroitement par les textes de la loi et ne peuvent que très imparfaitement obliger l'administration à la respecter. D'autre part la justice administrative n'existe pas. La liberté ne sera complète pour les organismes décentralisés aussi bien que pour les particuliers, que le jour où une autorité quelconque sera instituée pour imposer aux administrations centrales l'obligation de se confiner dans leur compétence et de ne pas empiéter sur les libertés publiques et locales ; en un mot de rester dans le domaine de la légalité. Le recours gracieux, porté devant l'auteur même de l'acte, mieux informé, et le recours hiérarchique ou supérieur de l'agent administratif qui a pris la décision, ou même le recours politique porté devant les Chambres sont des moyens peu sûrs pour faire justice, et dont le succès dépend de considérations d'opportunité politique. Les recours juridictionnels comme le dit notre professeur, M. Scelle, en raison surtout de la force de vérité légale que revêt la sen-

---

tion ne peut que renforcer l'action de l'Etat en lui permettant d'avoir sous la main un conseil supérieur de techniciens de talent pour les affaires administratives et diplomatiques. Ce système, en outre, est le seul qui puisse donner aux individus, étrangers ou nationaux, aussi bien qu'aux localités, des recours précieux contre tout acte arbitraire. On ne doit pas oublier non plus une raison d'opportunité particulière à l'Egypte, qui empêche de donner ce droit de contrôle aux tribunaux indigènes. On ne peut pas en effet leur donner ce droit sans conférer un droit égal aux tribunaux mixtes, juridiction étrangère fonctionnant sur le sol égyptien. Donner un pareil droit ce serait réduire l'administration à l'inaction. Nous devons rappeler que le recrutement du personnel pourrait se faire facilement parmi les conseillers à la Cour, les conseillers royaux, les sous-secrétaires d'Etat et les fonctionnaires de la haute administration; la présidence reviendrait au Ministre de la Justice.

tence, sont en réalité les seules armes de paix et de sécurité. Tant que cette réforme ne sera pas réalisée, tant que notre administration restera très centralisée, tant que des organismes, plus intégrés et plus spécialisés, ne seront pas créés pour stimuler l'activité intellectuelle du pays, le gouvernement n'aura pas rendu justice aux aspirations du peuple égyptien.

Le mouvement se dessine dans le monde entier, tout autour de nous. Nous suffira-t-il d'admirer, en simples spectateurs les bienfaits de ces institutions d'une utilité inconstestable, sans les utiliser pour animer le progrès et déclancher un nouvel état de prospérité et de bien-être sur notre peuple, qui vient d'établir sa légitime place parmi les autres nations libres ? Notre unité nationale qui jusqu'ici est très solide, doit être de plus en plus renforcée par les diverses institutions de solidarité et de mutuelle dépendance. Le rôle de l'État, dans notre société actuelle est loin d'être épuisé : L'État ne peut se déclarer quitte de toute responsabilité, de tout reproche que le jour où il aura fait son possible pour relever le niveau social, intellectuel et économique du pays. Tant que le système administratif égyptien sera celui de 1883, imposé durant des années de trouble et de révolution, la responsabilité entière restera à la charge des administrateurs. Les mesures décentralisatrices, telles que nous les avons décrites dans ce modeste travail, doivent être l'objet d'incessantes études ; des organes permanents doivent être créés pour discuter ce projet et l'opportunité de son application. Il est temps aussi que l'administration militaire et autocratique des grandes villes et surtout de nos deux capitales, le Caire et Alexandrie prenne fin ; il est temps que le peuple

égyptien suive une politique saine pour libérer le pays des diverses servitudes économiques qui sont les causes de ses malheurs. Le rôle de l'administration devient immense; En un mot, c'est par une action réfléchie et coordonnée de l'individu déployant sa propre activité, animé par son intérêt personnel et pleinement conscient de ses devoirs envers la patrie, et du gouvernement, gardien des intérêts perpétuels de la nation et surtout des générations futures, que le pays pourra s'acheminer vers une ère de réelle prospérité. Nous terminons ce chapitre en rappelant cette pensée, qui n'est inconnue ni de notre morale ni de notre littérature : « L'union fait la force ».

Vu :
Dijon. le 13 novembre 1923,
Le Président de la Thèse,
GUILLOIS

Vu :
Le Doyen de la Faculté de Droit
M. DESLANDRES.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Dijon.
Th. ROSSET.

BIBLIOGRAPHIE

MANUELS CLASSIQUES

BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de Droit administratif.
HAURIOU (Maurice). — Précis de Droit administratif et de Droit public.
HAURIOU (Maurice). — Précis de Droit constitutionnel.
HAURIOU (Maurice). — Principes de droit public.
JÈZE (Gaston). — Cours de Droit public.
JÈZE (Gaston). — Les Principes généraux du Droit administratif.
DUGUIT (Léon). — Manuel de Droit public.
DUGUIT (Léon). — Manuel de Droit constitutionnel.
DUGUIT (Léon). — Traité de Droit constitutionnel, 3 vol.
DUGUIT (Léon). — L'État, les Gouvernants et les Agents.
DUGUIT (Léon). — Les Transformations du droit public.
DUGUIT (Léon). — Souveraineté et liberté.
ESMEIN. — Éléments de Droit constitutionnel français et comparé, 2 vol.
MALBERG (Carré de). — Théorie de l'État, 2 vol.
NÉZARD. — Eléments de Droit public.
RÉNARD (Georges). — Cours élémentaire de Droit public. 1922.
MOREAU. — Précis de Droit constitutionnel.

REVUES, RECUEILS DE JURISPRUDENCE, JOURNAUX

L'Égypte contemporaine, revue politique et économique (texte français).
AL-MOHAMAH (le barreau), revue juridique égyptienne.
Gazette des Tribunaux mixtes.
Bulletin officiel des Tribunaux indigènes.
Le Répertoire de Dalloz.
Répertoire du Droit administratif par Léon BÉQUET, 28 vol.
Recueil Sirey.
Revue politique et parlementaire.
Revue de Droit public.
Recueil des Lois administratives (texte arabe édité par le gouvernement égyptien), 2 vol.
Journal officiel de la République française.
Journal officiel du Gouvernement égyptien.
Revue de Droit administratif pratique.
Revue générale d'Administration. »
Journal de Droit administratif.

Le Rescrit royal n° 42 de 1923, établissant le régime constitutionnel de l'État égyptien (Journal officiel égyptien, n° 42, 1923).

AUTRES RÉFÉRENCES

Droit français

Aucoc. — Conférences de Droit administratif.
Aucoc. — Les Controverses sur la Décentralisation.
Barthélemy (Joseph). — Le Problème de la Compétence dans les Démocraties.
Barthélemy (Joseph). — Démocratie et politique étrangère.
Les Travaux du Congrès des Sciences administratives, Bruxelles, 1910.
Deschanel (Paul). — La Décentralisation.
Comte de Lucay. — La Décentralisation.
Vicomte d'Avenel. — La Réforme administrative.
Favareille. — La Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des Fonctions.
Grélat. — Théorie juridique de l'Instruction de Service.
Laferrière. — Jurisprudence administrative et Recours contentieux.
Dupont White. — La Centralisation.
Schatz (Albert). — L'Entreprise gouvernementale et son administration.
Cadilhac (Paul-Émile). — Le Projet de Régionalisme administratif.
Alquier (Étienne-Édouard-François). — Le pouvoir de Substitution du Préfet au Maire.
Ramelli (Auguste). — Des Attributions de la Commune en matière civile et commerciale.
Loppin (Paul). — Le Self Government local en France.
Hugot-Derville (René). — Le Principe hiérarchique dans l'Administration française.
Guy (Marc). — La Décentralisation administrative : hier, aujourd'hui, demain.
Molliet (Prosper). — Le Pouvoir hiérarchique.
Boden (Paul). — La Réforme administrative par la Réforme géographique.
Anterrerre (Jean). — Des Origines, de la Nature et des Effets de la Décentralisation administrative.
Lanlaud (Paul). — La Décentralisation et les Conseils généraux.
Fontaine (Émile). — Décentralisation et déconcentration.
Leullier (Robert). — Du Canton considéré comme organe de Décentralisation.
Maurras (Charles). — L'Idée de Décentralisation.
Grandmaison (Robert de). — Les Associations des Communes.
Dalloz. — Traité pratique de Droit municipal.
Morgand (Léon). — La Loi municipale. Commentaire de la Loi du 5 avril 1884, sur l'organisation et les Attributions des Conseils municipaux.

Logez (Eugène). — De l'Exercice de la Tutelle administrative sur l'Administration municipale de Paris.
Ramel (François de). — La Dépenses obligatoires et la liberté des Communes.
Soulage (Edmond). — La Décentralisation au profit des Communes depuis la Loi du 5 avril 1884.
Hulot (Marcel). — Les Voies d'exécution contre les Communes.
Fayolle (Louis). — Les Syndicats de Communes dans leurs applications pratiques.
Constant (Vincent). — De la Décentralisation dans la Commune.
Gazeau (Luc). — L'Évolution des libertés locales en France et en Belgique au cours du XIX^e siècle.

Economie politique et finance

Godkin. — Problems of municipal Government.
Lowel. — The Government of England.
Ford (Jones). — Principles of municipal organisation.
L'Économiste français.
Leroy-Beaulieu. — Traité de la Science des Finances.
Travaux de la national Civic Fédération en Amérique.
La Revue économique internationale.
Leroy-Beaulieu (Paul). — L'État moderne et ses Fonctions.
Bourdon (Édouard). — Contrats d'utilité générale.
Bouvier (Émile). — Les Régies municipales.
Allix. — Traité élémentaire de Science des Finances.
Jèze. — La Théorie de l'Emprunt.
Nitti. — Principes de Science des Finances.
Dubois (Paul). — Le Budget départemental.
Choppin. — Le Budget communal.
Bulté. — Le Budget communal en France et à l'Étranger.
Dubois (Paul). — Essai sur les finances locales.
Bouvier. — La Municipalisation des Services publics devant la Loi et la Jurisprudence française.
Boverat. — Le Socialisme municipal en Angleterre et ses résultats financiers.
Nézard. — Le Socialisme municipal en France.
Revue d'Économie politique.
Les Manuels classiques d'Économie politique et de Législation financière.

Droit étranger

Lamba. — Droit public et administratif de l'Egypte.
Ashley (Percy). — Le Pouvoir central et les Pouvoirs locaux.
Jenks (Edw.). — Esquisse du Gouvernement local en Angleterre.
Goodnow. — Les Principes de Droit administratif des États-Unis.

Goodnow. — Comparative administrative law.
Errera. — Traité de Droit public belge.
Redlich. — Le Gouvernement local en Angleterre, 2 vol
Mayer (Otto). — Le Droit administratif allemand.

NOTA. — Tous ces livres sont traduits en français, sous la direction de M. Gaston Jèze, professeur.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE

Étude Préliminaire

CHAPITRE I. — Nature juridique de la décentralisation. Ses avantages 15

CHAPITRE II. — La décentralisation dans ses rapports avec les libertés constitutionnelles.... 22

CHAPITRE III. — L'organisation administrative et le régime politique en Égypte..... 43

DEUXIÈME PARTIE

Nature juridique du régime administratif égyptien par rapport à la question de la répartition des compétences entre l'autorité centrale et les pouvoirs locaux.

CHAPITRE I. — Organisation de l'administration active en Égypte 59

Province..... 60

Les Villages..... 71

Conclusion 76

CHAPITRE II. — Organisation de l'administration délibérante 85

Province..... 85

Villes 97

TROISIÈME PARTIE

Applicatios des procédés décentralisateurs aux administrations provinciale et locale en Égypte

Chapitre I. — Réforme de l'administration provinciale 115

Chapitre II. — La réforme de l'administration communale 142

Conclusion 159

Bibliographie 169

IMP. BERNIGAUD ET PRIVAT, DIJON